

# Laaja pohja ja yksi verokanta – visio tehokkaasta arvonlisäverosta

---

*Timo Rauhanen*

# VATT MUISTIOT

51

Laaja pohja ja yksi verokanta  
– visio tehokkaasta arvonlisäverosta

Timo Rauhanen

ISBN 978-952-274-160-8 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
VATT Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, lokakuu 2015

## Sisällys

<b>Yhteenveto</b>	<b>3</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>5</b>
<b>2 EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä</b>	<b>7</b>
2.1 Suomen kansallinen arvonlisäverotus	8
<b>3 Arvonlisäveron tehokkuus</b>	<b>12</b>
<b>4 Uuden-Seelannin tehokas arvonlisäverojärjestelmä</b>	<b>17</b>
<b>5 Tutkimuskirjallisuutta</b>	<b>19</b>
5.1 Alennetut verokannat	19
5.2 Verosta vapauttaminen	22
5.2.1 Yleisiä ongelmia	22
5.2.2 Rahoituspalvelut	23
5.2.3 Asuminen	25
<b>6 Veropohjan laajentaminen ja verokantojen yhtenäistäminen</b>	<b>27</b>
<b>7 Yksityisen kulutuksen arvonlisäverokantojen yhtenäistämisen tulonjakovaikutukset</b>	<b>32</b>
<b>8 Lopuksi</b>	<b>35</b>
<b>Lähteet</b>	<b>37</b>
LIITE 1: EU:n arvonlisäverokannat 1.1.2015	40
LIITE 2: Kuvaus Suomen alv:n alennetuista verokannoista.	41
LIITE 3: EU:n arvonlisäverodirektiivin sallimat alennetut verokannat	44
LIITE 4: EU:n arvonlisäverodirektiivin määräykset verosta vapauttamisesta	46
LIITE 5. Kulutuksen rakenne	49
LIITE 6. Arvonlisäverotuksen tehokkuus eräissä OECD-maissa vuosina 1976–2012	52
LIITE 7. Alv-pohjan ulkopuolisten erien verokohtelu eri regiimeissä	53

## Yhteenveto

Yleisen kulutusveron eli arvonlisäveron merkitys julkisen sektorin tulolähteenä on jatkuvasti vahvistunut. Suomessa arvonlisävero tuottaa noin viidenneksen kaikista verotuloista. Euroopan unioni, jonka keskeisenä tavoitteena on sisämarkkinoiden toiminnan edistäminen, oli aikanaan edelläkävijä arvonlisäveron kehittämisessä. Nykyinen EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä ei kuitenkaan täytä tehokkaan kulutusveron vaatimuksia eli yhtä verokantaa ja laajaa veropohjaa. EU-lainsäädäntö vapauttaa verosta suuren osan kulutusta ja tarjoaa lisäksi jäsenmaille mahdollisuuden soveltaa alennettuja verokantoja monenlaisiin tavaroihin ja palveluihin.

Kun hyödyke vapautetaan verosta, alv-ketju katkeaa ja vero kertaantuu, koska myyjällä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta. Myyjä kuitenkin perii tämän piilevän veron myyntihinnassaan, ja siksi yrityksen myynti yritykselle on yliverotettua. Myynti kuluttajalle on taas aliverotettua, koska myyntihintaan ei lisätä arvonlisäveroa. Verosta vapauttaminen kannustaa lisäämään omia tuotantopanoksia, joiden kustannuksiin ei sisälly veroa (vertikaalinen integraatio). Tämän vuoksi kilpailu verosta vapautettujen ja verollisten toimijoiden välillä vääristyy.

Alennetut alv-kannat lisäävät yrityksen ja verohallinnon kustannuksia ja aiheuttavat rajanveto-ongelmia. Ne ovat myös poliittisesti hankalia, sillä jollekin hyödykkeelle suunnattu verotuki saa aikaan paineita suostua yhä uusiin tukiin. Erilaisten alv-kantojen avulla tavoiteltu tulonjaon tasaaminen on tutkimuksissa todettu kalliiksi ja tehottomaksi.

Arvonlisäverotuksen tehokkuutta mittaava ns. C-tehokkuusluku kertoo todellisen verokertymän osuuden siitä teoreettisesta kertymästä, joka saataisiin soveltamalla kaikkeen kulutukseen vakioverokantaa. Tehokkuutta alentavia tekijöitä ovat verotuet ja verovaje. Verotuet ovat edellä mainittuja alennettuja verokantoja ja verosta vapauttamisia. Verovaje kuvaa puolestaan lainmukaisen ja todellisen verokertymän eroa eli laiminlyönnestä, virheistä ja maksukyvyttömyydestä johtuvaa vajea verotuloissa.

OECD-maiden vertailussa ylivoimaisesti tehokkain arvonlisäverottaja on Uusi-Seelanti. Seuraavilla sijoilla ovat Sveitsi, Japani ja Korea. EU-maiden sijoitus on vain keskitasoa, vaikka EU:n yhteisen alv-järjestelmän direktiivit ovat näennäisen johdonmukaisia. Kaikissa maissa verotuet heikentävät tehokkuutta huomattavasti enemmän kuin verovaje.

Vuonna 1986 käyttöön otettua Uuden-Seelannin arvonlisäveroa (Goods and Services Tax, GST) pidetään yleisesti esimerkkinä tehokkaasta ja hallinnollisesti yksinkertaisesta kulutusverosta. Lähes kaikkea kulutusta verotetaan samalla ve-

rokannalla, joka on vuodesta 2010 lähtien ollut 15 prosenttia. Suurin haaste uudistuksessa oli korottaa elintarvikkeiden ja muiden välttämättömyyshyödykkeiden verokanta yhtenäisen verokannan tasolle. Uudistuksen poliittista hyväksyntää helpotti se, että tuloerojen kasvua torjuttiin tarkasti suunnatuilla tulonsiirroilla ja pienituloisten tuloverokevennyksillä.

Tässä muistiossa esitetään laskelmia laajapohjaisesta ja yhteen verokantaan perustuvasta arvonlisäverojärjestelmästä. Nykyistä laajemmasta veropohjasta syntyvä verotulojen lisäys ohjataan budjettineutraalisti alemman yhtenäisen verokannan rahoitukseksi. Laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen tuottamiin kansantalouden tilinpidon ja kulutustutkimuksen lukuihin ja niissä oletetaan kotitalouksien ja yritysten valintojen pysyvän muuttumattomina. Veropohjaa laajennetaan sekä julkisen että yksityisen toiminnan sektoreille ja mukana ovat rahoitus- ja vakuutustoiminta, koulutus sekä terveys- ja sosiaalipalvelut.

Arvonlisäveron pohjasta puuttuu Suomessa noin 40 prosenttia kansantalouden kulutusmenoista. Budjettineutraali alennettujen verokantojen poistaminen ja veropohjan laajentaminen asettaisivat yhtenäisen verokannan noin 16 prosenttiin. Uudistus tuottaisi siten nykyisen verokertymän noin kahdeksan prosenttiyksikköä tämän hetkistä vakioverokantaa alemmalla verokannalla. Tulonjakoon uudistus vaikuttaisi suhteellisen vähän, koska uuden alemman verokannan hyödyt kumoaisivat pitkälti alennettujen verokantojen poistamisen haitat. Jos asuntojen vuokraus ja hallinta lisätään veropohjaan, yhteinen verokanta laskee edelleen pari prosenttiyksikköä.

Edellä kuvatun uudistuksen toteutukseen liittyisi toki käytännön ongelmia. Niistä keskeisin on EU:n lainsäädännössä tällä hetkellä oleva veropohjaa säätelevä, jäsenmaita tiukasti velvoittava direktiivi. Siitä on myönnetty vain harvoja poikkeuksia. EU:n piirissä käydään kuitenkin jatkuvaa keskustelua ja teetetään selvityksiä nykyistä tehokkaammasta yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä.

Tämän muistion päätavoitteena on herättää keskustelua laajapohjaisen, yhden verokannan alv-järjestelmän hyödyistä, eikä siinä yritetä tehdä kattavaa kvantitatiivista arviota kyseisen uudistuksen taloudellisista vaikutuksista. Yksityiskohtaisia kuvauksia uudistuksen käytäntöön soveltamisesta ei myöskään tarjota. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin näyttöä siitä, että tällaisella mallilla voisi olla positiivisia vaikutuksia talouden suorituskykyyn. Alvketjun vahvistuessa verotuksen neutraalisuus paranisi, julkisen ja yksityisen sektorin väliset kilpailuhaitat katoaisivat ja alennettuihin verokantoihin liittyvät tulokinta- ja rajanveto-ongelmat poistuisivat.

# 1 Johdanto<sup>1</sup>

Kansainvälisestä finanssikriisistä alkanut ja edelleen jatkuva talouden taantuma on monissa EU-jäsenmaissa johtanut julkisen sektorin nopeaan velkaantumiseen. Tässä yhteydessä huoli verotulojen riittävydestä on lisääntynyt ja keskusteluun on nostettu myös arvonlisäveron (alv) pohjan vahvistaminen. Yhä yleisemmin alv:n ongelmiksi tunnistetaan myös alennettujen verokantojen aiheuttama hallinnollinen rasite, rajanveto-ongelmat ja kilpailuhaitat.

Ramseyn käänteisjoustosäännön mukaan tehokkainta on verottaa kysynnältään joustavia hyödykkeitä kevyemmin kuin sellaisia hyödykkeitä, joiden kysyntä on joustamatonta. Tämä sillä rajoituksella, että ristihintajoustoa eli hyödykkeen hinnanmuutoksen vaikutusta muihin hyödykkeisiin ei esiinny. Ramseyn sääntö on kuitenkin osoitettu käytännössä mahdottomaksi soveltaa. Tähän palataan tarkemmin luvussa 5.

Käytännössä soveltuvin kulutusveromalli on arvonlisävero, joka kohdistuu kaikkien kulutukseen ja vaihdantaan, joita verotetaan yhden verokannan mukaan. Hankittujen välituotteiden vero voidaan vähentää myynnin verosta. Vienti on järjestelmässä verotonta, mutta siihen liittyvien välituotteiden verot ovat vähennyskelpoisia. Kohdemaaperiaatteen mukaisesti ostaja maksaa tuonnista veroa oman maansa verokannan mukaan. Jos edellä mainitut edellytykset toteutuvat, arvonlisävero ei kertaudu eikä vääristä hintoja tai kannusta maita verokilpailuun. Jäljempänä tehokkaalla arvonlisäverolla tarkoitetaan tällä tavoin määriteltyä verojärjestelmää.

EU:n yhteinen alv-järjestelmä täyttää melko heikosti edellä mainitut periaatteet. Näennäisen tiukoista direktiiveistä huolimatta järjestelmä on epäyhtenäinen ja monelta osin tehoton. Ensinnäkin, EU:n alv-lainsäädäntö määrää jättämään eräät keskeiset kulutushyödykkeet veropohjan ulkopuolelle. Toiseksi, jäsenmaille tarjotaan mahdollisuus soveltaa alennettuja verokantoja monenlaisiin tavaroihin ja palveluihin. Kolmanneksi sisämarkkinatoimitusten ja viennin nollaverokanta aiheuttaa monenlaista väärinkäytöstä ja tehottomuutta.<sup>2</sup>

Myös Suomessa verosta on vapautettu merkittäviä toimialoja, kuten terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, koulutus, rahoitus- ja vakuutuspalvelut sekä kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen. Lisäksi Suomessa sovelletaan vakioverokannan ohella kahta alennettua verokantaa ja nollaverokantaa (myynti verotonta, mutta vähennysoikeudella).

---

<sup>1</sup> Luvun 7 ja sen liitteet on laatinut Marja Riihelä.

<sup>2</sup> Rajan ylittävään kauppaan liittyvistä arvonlisävero-ongelmista ks. esimerkiksi [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/missing-part\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/missing-part_en.htm).

Kirjoituksessa esitellään EU:n ja Suomen arvonlisäverojärjestelmää ja keskustellaan arvonlisäveron tehokkuudesta. Edelleen arvioidaan, mille tasolle arvonlisäveron pohjan laajentaminen ja alennettujen verokantojen poistaminen asettaisi yhden ja yhtenäisen verokannan. Tällaisen ehdotuksen toteutukseen liittyisi toki käytännön ongelmia, kuten EU:n lainsäädännön veropohjaa säätelevä, jäsenmaita tiukasti velvoittava direktiivi. Siitä on myönnetty vain harvoja poikkeuksia. EU:n piirissä käydään kuitenkin jatkuvaa keskustelua ja teetetään selvityksiä nykyistä tehokkaammasta yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä.

Kirjoituksen päätavoitteena on herättää keskustelua laajapohjaisen yhden verokannan arvonlisäverojärjestelmän hyödyistä. Kattavaa kvantitatiivista arviota uudistuksen taloudellisista vaikutuksista ei tehdä. Yksityiskohtaisia kuvauksia uudistuksen käytäntöön soveltamisesta ei myöskään tarjota. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin näyttöä siitä, että tällaisella mallilla voisi olla positiivisia vaikutuksia talouden suorituskykyyn. Arvonlisäketjun vahvistuksessa verotuksen neutraalisuus paranisi, julkisen ja yksityisen sektorin väliset kilpailuhaitat katoaisivat ja alennettuihin verokantoihin liittyvät tulkinta- ja rajanveto-ongelmat poistuisivat. Kirjoituksen lopussa esitettävän arvion mukaan reformin tulonjakovaikutukset jäisivät todennäköisesti vähäisiksi.

Tutkimus etenee niin, että ensiksi esitellään EU:n ja Suomen arvonlisäverojärjestelmiä. Tämän jälkeen luvussa kolme tarkastellaan alv:n tehokkuutta erilaisilla mittareilla mitattuna. Uuden-Seelannin tehokkaasta alv-järjestelmästä kerrotaan luvussa neljä. Viidennessä luvussa referoidaan aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta. Arvio alv-pohjan laajentamisen vaikutuksesta yhden verokannan tasoon esitetään luvussa kuusi. Seuraavaksi raportoidaan nykyiseen veropohjaan perustuvan, mutta yhtenäistetyn arvonlisäverokannan tulonjakovaikutukset ja lopuksi tutkimuksen johtopäätökset.



## 2 EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä

Päätöksenteko EU:n verokysymyksissä edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä perustuu kohdemaaperiaatteeseen. Sen mukaan vienti on nollaverotettua eli verovapaata vähennysoikeudella ja tuontia verotetaan hyödykkeen kulutusmaan verokannalla. Järjestelmä on katsottu siinä määrin yhtäläiseksi, että siihen on voitu osittain perustaa kunkin jäsenmaan rahoitusosuus EU:n budjetista.

Välillisen verotuksen yhtenäistäminen sai vauhtia 1990-luvun alussa, kun raja-valvonta sisämarkkinoilla poistui, valmisteverotuksen vähimmäistasoista sovittiin ja arvonlisäverotuksessa siirryttiin yrityksissä tapahtuvaan valvontaan. Tämä johti varsin yksityiskohtaiseen säätelyyn ja raskaaseen valvontajärjestelmään. Näin oli kuitenkin meneteltävä, jotta verotulojen kertyminen kulutusmaahan voitaisiin turvata ja jäsenvaltioiden erilaisista verokannoista aiheutuvat väärinkäytöryitykset estää. Kuluttajat voivat kuitenkin ylittää jäsenvaltion rajan mukanaan rajoittamaton määrä hyödykkeitä, joista arvonlisävero on alkuperämaassa maksettu.

Jotta rajakauppa ei olisi paisunut hallitsemattomaksi, vakioverokannalle sovittiin vähimmäistaso, josta päättää EU:n ministerineuvosto. Vuoden 1992 jälkeen 15 prosentin minimitaso voimassaoloa on jatkettu neljästi – viimeksi vuonna 2010. Enimmäisverokantaa ei ole asetettu, mutta neuvoston tarkoituksena on ollut säilyttää jäsenmaiden vakiokantojen ero kymmenessä prosenttiyksikössä. Useat kansainvälisen finanssikriisin velkaannuttamat jäsenmaat ovat kuitenkin viime vuosina korottaneet vakioverokantojaan ja Unkarin kanta on jo 27 prosenttia. EU:n jäsenmaiden arvonlisäverokannat on esitetty liitteessä 1.

Vuoteen 1992 useissa EU-maissa sovellettiin sekä arvonlisäveron vakiokantaa korkeampia että alempia verokantoja. Erilaisia ylellisyshyödykkeitä (kallis alkoholi, turkit, jalokivet, huviveneet, erikoisautot jne.) oli kaikissa alkuperäisissä jäsenmaassa korotetun verokannan piirissä. Niistä luovuttiin vuonna 1993. Alennettujen verokantojen piirissä olevia hyödykkeitä on kuitenkin edelleen varsin paljon.

Alennettua verokantaa voidaan jäsenmaan harkinnan mukaan soveltaa eräiden palvelujen ja tavaroiden myyntiin, yhteisöhankintaan ja maahantuontiin. Tällaisia verokantoja voi olla korkeintaan kaksi ja niiden on oltava vähintään 5 prosenttia. EU:n kuudennen arvonlisäverodirektiivin liite III sisältää listan näistä hyödykkeistä (liite 3). Siihen on kelpuutettu etupäässä kotimarkkinoilla hyödykkeitä. Jäsenmailla ei siis ole minkäänlaista velvollisuutta ottaa käyttöön alennettuja verokantoja.

EU:n arvonlisäverodirektiivi säätelee, mitä tavaroita ja palveluita jäsenvaltioiden on vapautettava verosta. Tähän joukkoon kuuluvat muun muassa julkiset palvelut kuten sairaanhoito, sosiaalihuolto, koulutus, sairaankuljetus, julkinen radio- ja tv-toiminta sekä pankki- ja vakuutustoiminta (liite 4). Perusteluina ovat sosiaaliset, verotustekniset tai hallinnolliset syyt. Kysymyksessä on tiukasti velvoittava direktiivi, josta on jäsenmaille myönnetty vain harvoja poikkeuksia (de la Feria 2014).

Veropohjan laajuuden kannalta tärkeä kysymys on yksityisen ja julkisen sektorin tuottamien palvelujen yhdenvertainen kilpailuasema markkinoilla. On perusteltua ajatella, että kilpailevia palveluntuottajia tulisi kohdella verotuksessa yhdenmukaisella tavalla. Tästä on useissa maissa (myös Suomessa) ollut seurauksena se, että eräät julkisen sektorin liiketoiminnan kanssa kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta. Tällä tavoin arvonlisäverotuksen pohja on entisestään kaventunut.

## **2.1 Suomen kansallinen arvonlisäverotus**

Suomessa liikevaihtoverotus otettiin käyttöön vuonna 1941, koska ulkomaankauppa oli sodan takia tyrehtynyt ja valtiolle tärkeän tulolähteen muodostaneet tullitulot olivat pienentyneet. Verollisten ja verottomien tavaroiden luetteloiden perusteet vaihtelivat tuoteryhmittäin ja olivat aika lailla satunnaisia. Esimerkiksi elintarvikkeiden myynti oli verotonta. Veropohja oli kapea ja piilevän veron määrä oli suuri.

Vuoden 1963 pienimuotoinen tai tilapäinen elinkeinotoiminta sekä alkutuotannon harjoittajat vapautettiin verovelvollisuudesta, vähittäismyynnissä ei sallittu lainkaan kokonaan verottomia tavaroita ja verokannaksi säädettiin 10 prosenttia. Erityisesti katsottiin, että koko vähittäiskaupan myyntiin tulee soveltaa samaa verokantaa. Vuonna 1964 veroa ryhdyttiin kantamaan kaikissa taloudellisen vaihdannan vaiheissa ja 1990-luvun vaihteessa teollisuuden välituotepanoksille säädettiin täysi vähennysoikeus veron kertaantumisen estämiseksi. (Valtiovarainministeriö 1989, 1991)

Suomen EU-jäsenyyden edellytyksenä oli unionin yhteinen arvonlisäverojärjestelmä. Se otettiin käyttöön 1.7.1994 ja tuolloin myös palvelut ja rakentaminen tulivat veron piiriin. Sovellettuja alennettuja verokantoja perusteltiin eri tavoin.

Henkilökuljetuksille asetettiin 6 prosentin verokanta. Katsottiin, että yleinen verokanta heikentäisi joukkoliikenteen kilpailuasemaa yksityisautoiluun nähden ja vaikeuttaisi pyrkimyksiä turvata liikenteen vähimmäispalvelut eri alueille ja väestöryhmille. Elinkeinopoliittisista syistä myös majoitustoimintaan päätettiin soveltaa 6 prosentin verokantaa.

Viestintäpoliittisista syistä televisiолupamaksujen verorasitusta ei haluttu lisätä. Yleisradiotoiminnan jättäminen verotuksen ulkopuolelle olisi kuitenkin aiheuttanut kilpailuneutraalisuusongelman. Tämän estämiseksi yleisradiotoiminta saatettiin verotuksen piiriin soveltamalla siihen 6 prosentin verokantaa, joka vastasi lupamaksuihin aiemmin sisältynyttä tuotantopanosten vähennyskeltvottomuudesta aiheutuvaa piilevää veroa.

Kulttuuripoliittisista syistä kirjojen myyntiä ja elokuvateatteriesityksiin päätettiin verottaa 12 prosentin verokannalla. Samaa verokantaa sovellettiin liikuntapalveluihin kansanterveydellisistä syistä. Myös lääkkeet tulivat 12 prosentin verokannan piiriin. Lääkkeiden aikaisempi lievempi liikevaihtoverotus oli toteutettu asettamalla niiden myynti verottomaksi ja myöntämällä apteekkarille 18 prosentin suuruinen vähennys. Tämä ei ollut arvonnlisäverotuksen periaatteiden mukainen ratkaisu ja siksi lääkkeiden lievempi verotus toteutettiin alennetulla alv-kannalla. (Suomen alv-järjestelmästä ks. Honkatukia ym. 2011).

Tilapäiseksi säädetyistä elintarvikkeiden 17 prosentin verokannasta oli tarkoitus siirtyä 12 prosentin verokantaan vuoden 1997 joulukuussa. Verokannan alentamista kuitenkin lykättiin aina vuoteen 2009 asti.

Suomen EU-jäsenyys aiheutti myös tarpeen arvonnlisäverokantojen rakenteen harmonisointiin. Vuoden 1998 alussa yhdistettiin 6 ja 12 prosentin verokannat yhdeksi 8 prosentin kannaksi. Nykyiset kaksi alennettua verokantaa, 10 ja 14 prosenttia, täyttävät EU:n arvonnlisäverodirektiivin vaatimukset. Taulukossa 1 esitetään Suomessa tällä hetkellä voimassa olevat alennettujen arvonnlisäverokantojen ja nollaverokannan piirissä olevat hyödykeryhmät sekä arvio niihin sisältyvästä verotuesta vuonna 2015. Liitteessä 2 on kuvattu arvonnlisäverolain mukaiset määritelmät eri verokantojen soveltamisalueista.

Alv-direktiivi antaisi mahdollisuuden alentaa myös esimerkiksi yksityisasuntojen uudistus-, korjaus- ja siivouspalvelujen sekä kodinhoitopalvelujen arvonnlisäveroa (liite 3). Näitä mahdollisuuksia ei Suomessa ole käytetty. Perusteeksi on esitetty muun muassa sitä, että meillä on käytössä kotitalousvähennys. Myöskään sosiaalisen asuntotuotannon verokantaa ei ole alennettu.

Suomen verotukiselvityksessä alennetun alv-kannan verotuki lasketaan niin, että kyseisen hyödykkeen kulutuksesta kertyvää verotuloa verrataan siihen verotuloon, jonka vakioverokanta tuottaisi. Näiden verokertymien erotus on verotukea (taulukko 1).

*Taulukko 1. Arvio Suomen alennettujen alv-kantojen verotuesta vuonna 2015<sup>3</sup> (milj. euroa)*

Tilatut sanoma- ja aikakauslehdet (10 %) sekä yhdistysten jäsenlehdet (nollaverokanta)	133
Lääkkeet (10 %)	361
Elintarvikkeet ja rehut (14 %)	1211
Ravintola- ja ateriapalvelu (14 %)	497
Henkilökuljetukset (10 %)	279
Yleisradio Oy:n televisio- ja radiorahastosta saama korvaus (10 %)	86
Viihde- ja kulttuuripalvelut (10 %)	83
Liikuntapalvelut (10 %)	68
Kirjat (10 %)	62
Majoituspalvelut (10 %)	91
Tekijänoikeusjärjestöjen saamat tekijänoikeuskorvaukset (10 %)	3
<b>Yhteensä</b>	<b>2874</b>

Suomessa noudatettavan tulkinnan mukaan EU:n direktiivin pakottava verosta vapauttaminen (“on vapautettava”) ei aiheuta verotukea. Jos taas direktiivi pelkästään antaa oikeuden vapauttaa verosta, verotuki syntyy tätä oikeutta käytettäessä.<sup>4</sup> Suomen arvonlisäverotuksessa on näillä perusteilla vapautettu verosta seuraavat palvelut:

- terveyden- ja sairaanhoito
- sosiaalihuolto
- koulutus
- postin yleispalvelut
- rahoitus- ja vakuutuspalvelut
- arpajaiset ja rahapelit
- esiintymispalkkiot ja eräät immateriaalioikeudet
- kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen
- julkiset hautauspalvelut

Suomessa sovelletaan myös ns. nollaverokantaa (verosta vapauttaminen vähennysoikeudella) vesialuksiin ja eräisiin niihin kohdistuviin palveluihin sekä kunnan myyntiin keskuspankille. Tämän lisäksi Suomen jäsenyysneuvottelujen yhteydessä sovittiin seuraavista verosta vapauttamisista: rakennuksen voittomarginaalin ja rakennusmaan luovutuksen verovapaus, kirjailijoiden, taitelijoiden yms.

<sup>3</sup>

[https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet\\_2013\\_-\\_2015e.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf)

<sup>4</sup> Sama tulkinta koskee alennettuja verokantoja: koska niiden soveltaminen on jäsenvaltioiden itsensä päätettävissä (direktiivin ehdoin), ne aiheuttavat verotukea.

tekijänoikeuskorvausten verovapaus, itse poimittujen luonnonvaraisten marjojen ja sienien myynnin verovapaus, sokeiden ja muiden vaikeavammaisten myyntitulojen verovapaus, kansainvälisen henkilöliikenteen kotimaan osuuden verovapaus.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Näiden verotukien yhteismäärä on vuonna 2015 arvion mukaan noin 150 miljoonaa euroa.

### 3 Arvonlisäveron tehokkuus

Arvonlisäverotuksen keskeiset ongelmat liittyvät alennettuihin verokantoihin ja verosta vapauttamisiin. Useat verokannat hankaloittavat kirjanpitoa, verontilitystä ja tilintarkastusta sekä lisäävät alv-palautusten maksatusta. Koska nämä kustannukset ovat lähes kokonaan kiinteitä, ne rasittavat eniten pieniä yrityksiä. Ongelmiin joudutaan myös rajatapauksissa, kun on päätettävä, minkä verokannan piiriin tietty tuote kuuluu. Määrättyjen tavaroiden tai palvelujen saama verotuki voi kohdistua ennalta arvaamattomasti, koska arvonlisäverolaki on hyödykekohtainen eikä toimialoittain kohdistettu. Erilaiset alv-kannat ovat lisäksi poliittisesti hankalia, sillä yhdelle alalle suunnattu alennus saa helposti aikaan vaatimuksia tuen ulkopuolelle jääneiltä yrittäjiltä. (Ebrill et al. 2001)

Verosta vapauttamisen suurin haitta on siinä, että verottomien hyödykkeiden kauppa katkaisee verontilitysten ketjun. Jos tuotantoketju katkeaa alkupäässä, seuraavien portaiden suhteelliset hinnat vääristyvät. Koska verottoman hyödykkeen myyjällä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta, myyjä maksaa veroa välituotteistaan – alv:n periaatteiden vastaisesti. Tämä taas kannustaa lisäämään omaa työtä, mikä yleensä lisää yrityksen tehottomuutta.

Arvonlisäveron lähtökohtana on kaikkeen kulutukseen kohdistuva yhteen verokantaan perustuva järjestelmä. Eri maiden järjestelmät poikkeavat tästä vaihtelevassa määrin. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia mittareita kuvaamaan tämän poikkeaman kvantitatiivista suuruutta. *C-tehokkuus*<sup>6</sup> on eräs tällainen mittari.

Merkitään  $V$ :llä toteutunutta alv-kertymää,  $t$ :llä alv:n vakiokantaa ja  $C$ :llä kansantalouden kaikkia kulutusmenoja<sup>7</sup> verottomaan hintaan. Tällöin *C-tehokkuus* määritellään:

$$(1) \quad C\text{-tehokkuus} = V / (t * C)$$

*C-tehokkuus* kertoo todellisen alv-kertymän osuuden siitä teoreettisesta verokertymästä, joka saataisiin soveltamalla kaikkeen kulutukseen alv:n vakiokantaa. Oletuksena on, että veropohjan laajentamisesta ei seuraa minkäänlaisia vaikutuksia kulutuksen tasoon tai rakenteeseen (Keen 2013).

Täydellinen arvonlisäverojärjestelmä tuottaisi sadan prosentin *C-tehokkuuden*. Sataa prosenttia pienempi *C-tehokkuus* johtuu etupäässä kahdesta tekijästä: (i) alv-järjestelmän poikkeamisesta yhteen verokantaan ja kaikkeen kulutukseen pe-

<sup>6</sup> OECD käyttää nimitystä VRR eli Value-added Tax Revenue Ratio.

<sup>7</sup> Kotitalouksien ja kotitalouksia palvelevien voittoja tavoittelemattomien yhteisöjen kulutusmenot sekä julkiset kulutusmenot jaettuna yksilöllisiin ja kollektiivisiin kulutusmenoihin.

rustuvasta mallista ja (ii) alv-järjestelmän epätäydellisestä noudattamisesta. Edellinen tekijä kuvaa alennettujen verokantojen ja verosta vapauttamisen<sup>8</sup> eli *verotukien* (policy gap) vaikutusta. Kyse on rajatulle veronmaksajajoukolle kohdistetuista veronhuojennuksista, vähennyksistä, verosta vapauttamisista, alennetuista verokannoista ja veronmaksua lykkäävistä säännöksistä<sup>9</sup>. Jälkimmäinen tekijä on *verovajetta* (compliance gap) eli verovuoden lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän erotus.<sup>10</sup> C-tehokkuuden arvo voi ylittää sata prosenttia, jos verojärjestelmässä on kertaantuvaa veroa. Joissakin tapauksessa veron kertaautuminen voi lisätä verotuloja enemmän kuin verosta vapauttaminen vähentää niitä.

Kuviossa 1 on havainnollistettu C-tehokkuuden osatekijöiden suhteita. Suorakulmio ABFD on todellinen verokertymä, joka on saavutettu nykyisellä verojärjestelmällä ja nykyisellä verolakien noudattamistasolla. ACHE kuvaa sadan prosentin C-tehokkuuden mukaista eli teoreettista enimmäisverokertymää. Se voi toteutua vain, jos samanaikaisesti verolakeja noudatetaan täydellisesti, verohallinto on tehokas ja veropohja on täysin tiivis ilman verotukia.

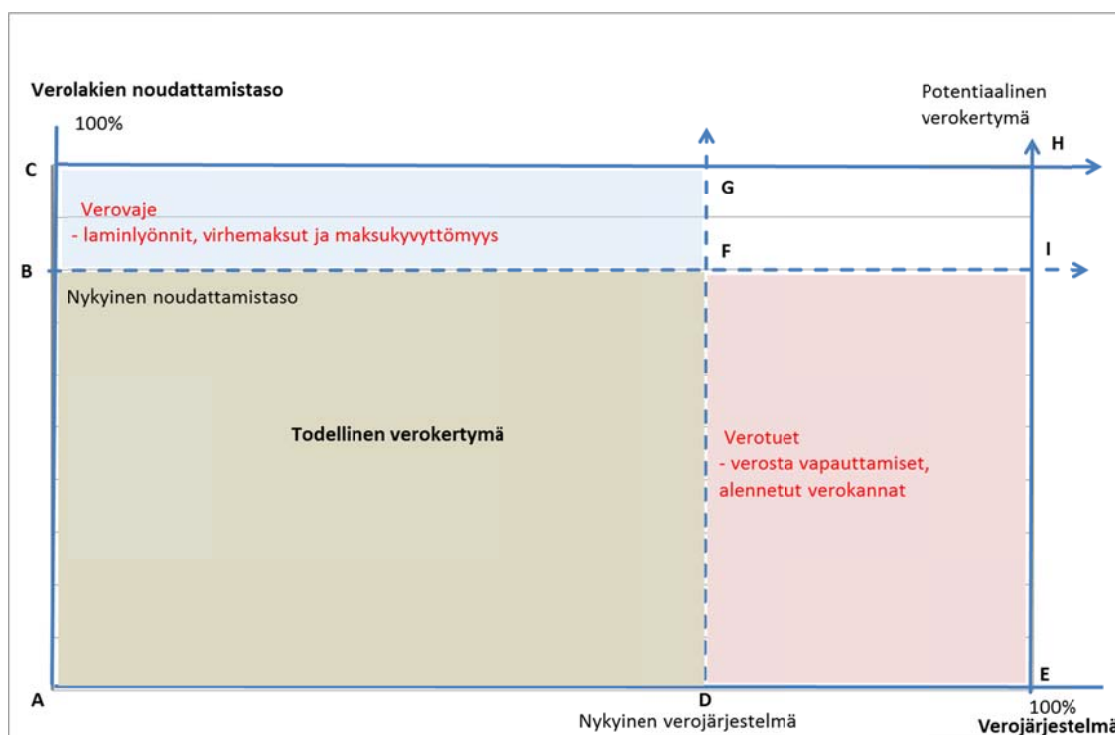
---

<sup>8</sup> Myös ns. vähäisen toiminnan vapauttaminen arvonlisäverosta (AVL 3§) vaikuttaa tähän.

<sup>9</sup> Verotuista kattava esitys esim. Kröger ja Rauhanen (2010) ja Rauhanen (2013)

<sup>10</sup> Verovaje syntyy tahallista laiminlyönneistä, osaamattomuudesta aiheutuvista virheistä sekä maksukyvyttömyydestä. Tässä yhteydessä puhutaan ns. nettoverovajeesta, jossa on huomioitu myös eräpäivän jälkeiset suoritukset. Eräpäivänä maksettujen ja eri syistä myöhässä maksettujen verojen erotuksen voidaan ajatella kuvaavan verohallinnon tehokkuutta.

Kuvio 1. Arvonlisäverotuksen C-tehokkuuden osatekijät  
(lähde: IMF 2013)



Taulukossa 2 on esitetty eräiden EU-jäsenmaiden arvonlisäverotuksen C-tehokkuusluvut vuodelta 2006 (Keen 2013). Lukujen poikkeama sadasta eli järjestelmän ”tehottomuus” on edelleen jaettu verovajeeseen<sup>11</sup> ja verotukeen<sup>12</sup>. Koska tässä yhteydessä on käytetty eri lähteitä, sarakkeet eivät aina summaudu sataan. Lisäksi taulukossa on ilmoitettu verotukien jakautuminen alennettuihin verokantoihin ja verosta vapauttamiseen<sup>13</sup>. Tämä jako perustuu vuoden 2004 tietoihin, ja siksi luvut eivät summaudu edellisen sarakkeen verotukiin.

Taulukon mukaan verotukien vaikutus C-tehokkuuteen on selvästi suurempi kuin verovajeen. Lisäksi jäsenmaiden verotukien osuudet poikkeavat toisistaan melko lailla, vaikka maat noudattavat samoja arvonlisäverotuksen direktiivejä. Myös verovajeen osuus näyttää vaihtelevan huomattavasti eri maissa. Suurin verovaje on Kreikassa, Italiassa ja Isossa-Britanniassa. Suomen arvonlisäverotuksen te-

<sup>11</sup> Vaikka verovajeen laskemiseen liittyy useita ongelmia, sen arviointimenetelmät ovat kuitenkin vakiintuneet (Reckon LLP 2009). Toisaalta menetelmien yksinkertaistukset voivat aiheuttaa merkittäviä eroja tuloksissa. Esimerkiksi Ison-Britannian verovaje on tuoreemmassa arviossa (CASE 2013) huomattavasti taulukossa esitettyä pienempi. Puutteistaan huolimatta tällainen tarkastelu toimii kuitenkin eri maiden alv-järjestelmien vertailu- ja analyysivälineenä.

<sup>12</sup> Koska verotukien suuruusluokka on laskettu residuaalina, sen dekomponointiin on suhtauduttava varauksin.

<sup>13</sup> Verosta vapauttaminen ilman panosten vähennysoikeutta tekee ostoista verollisia. Jos tästä seuraava verokertymä on suurempi kuin julkisten ilmaispalvelujen aiheuttama veronmenetys, verosta vapauttamisen saa negatiivisen arvon.



hokkuus on jonkin verran parempi kuin vertailumaiden keskiarvo. Tämä selittyy etupäässä Suomen verovajeen pienuudella<sup>14</sup>, sillä verotukien määrä on Suomessa suunnilleen EU:n keskitasoa.

*Taulukko 2. Arvonlisäverotuksen C-tehokkuuden komponentit (%) eräissä EU-maissa vuonna 2006 (lähde: Keen 2013)*

	C-tehokkuus	Verovaje	Verotuet	Verotukien jakautuminen	
				Alennetut verokannat	Verosta vapautus
Irlanti	66	2	33	24	12
Tanska	64	4	33	0	33
<b>Suomi</b>	<b>61</b>	<b>5</b>	<b>36</b>	<b>12</b>	<b>27</b>
Alankomaat	60	3	38	24	19
Espanja	57	2	29	33	-6
Saksa	57	10	37	12	28
Ruotsi	56	3	42	19	29
Portugali	53	4	45	25	27
Ranska	51	7	45	26	26
Iso-Britannia	48	17	42	21	27
Kreikka	47	30	33	30	4
Italia	43	22	45	26	26
<b>Ka.</b>	<b>55,3</b>	<b>9,1</b>	<b>38,2</b>	<b>21,0</b>	<b>21,0</b>

Liitteessä 6 on esitetty OECD-maiden arvonlisäverojärjestelmien C-tehokkuusluvut vuosilta 1976–2012 (OECD 2014). Selvästi korkeimman arvon saa Uusi-Seelanti (96), jonka järjestelmää esitellään seuraavassa luvussa. Myös Sveitsi, Japani ja Korea ovat korkean alv-tehokkuuden maita (C-arvo noin 70). Suomi sijoittuu OECD-maiden keskiarvolle. Tutustumalla tarkemmin eri maiden alv-järjestelmiin voidaan huomata, että tehokas verojärjestelmä voi sisältää monenlaisista ominaisuuksista, eikä esimerkiksi alennettujen verokantojen puuttuminen yksinään välttämättä tuota korkeaa C-tehokkuuslukua (vrt. Tanska).

Arvonlisäverotuksen tehokkuutta voidaan mitata myös toisella tavalla. Borsellin, Chirin ja Romagnanon (2012) EU-maita koskevassa analyysissä on käytetty kotitalouksien kulutuslukuja, joilla on painotettu kussakin maassa käytössä olevat verokannat. Kulutusluvut on yhdistelty kuuteen kategoriaan. Luvuissa on mukana myös verosta vapautettu ja verotuksen ulkopuolella oleva maksullinen kulutus. Näin on saatu painotettu keskimääräinen alv-kanta eli efektiivinen alv-veroaste. Arvonlisäverotuksen vakiokannan ja efektiivisen veroasteen ero kertoo, kuinka paljon todellinen veroaste poikkeaa siitä tilanteesta, jossa kotitalouksien

<sup>14</sup> Suomen verovajeen (5%) lähde on Reckon LLP (2009).

kaikki kulutus olisi verotettu vakiokannan mukaan. Tämä poikkeama sisältää siten vain verotuen vaikutuksen (alennetut verokannat ja verosta vapauttamiset).

*Taulukko 3. Arvonlisäverotuksen verotuki kulutusryhmittäin Suomessa ja EU27-maissa keskimäärin vuonna 2011 (lähde: Borselli ym. 2012)*

	Suomi	EU27 keskim.
<b>Kulutusryhmä</b>		
Elintarvikkeet	1,5	1,5
Henkilökuljetus	0,5	0,3
Hotellit, ravintolat ja pakettimatkat	0,1	0,6
Asuminen	2,1	1
Terveys, koulutus, virkistys ja kulttuuri	2,4	1,5
Muu	0,3	0,3
<b>Yhteensä</b>	<b>6,9</b>	<b>5,2</b>
Vakioverokanta ka.	23	20,7
Efekttiivinen veroaste ka.	16,1	15,5

Kun EU27-maiden vakiokantojen keskiarvo vuonna 2011 oli 20,7 prosenttia, keskimääräiseksi poikkeamaluksi saadaan 5,2 prosenttiyksikköä (20,7 % miinus 15,5 %). Suomessa vakiokannan poikkeamaluku oli 6,9 prosenttiyksikköä. Tässä tarkastelussa Suomen alv:n verotuki painottuu muita maita enemmän asumiseen sekä terveys-, koulutus, virkistys- ja kulttuuripalveluihin (taulukko 3).

Yhteenvedona arvonlisäverotuksen tehokkuudesta eri maissa voidaan todeta, että EU:n järjestelmä ei selvästikään ole maailman huippua. Tehokkuusvertailussa ylivoimainen on Uusi-Seelanti ja seuraavilla sijoilla ovat Sveitsi, Japani ja Korea. Suomi sijoittuu tarkalleen OECD-maiden keskiarvolle ja hiukan EU-jäsenmaiden keskiarvoa korkeammalle. Kaikissa maissa verotuet heikentävät alv:n tehokkuutta huomattavasti enemmän kuin verovaje.

## 4 Uuden-Seelannin tehokas arvonlisäverojärjestelmä

Uuden-Seelannin Goods and Services Tax (GST) on arvonlisävero, jota pidetään yleisesti esimerkkinä tehokkaasta ja hallinnollisesti yksinkertaisesta kulutusverosta. Se otettiin käyttöön vuonna 1986. GST:n veropohja on erittäin laaja ja samantyyppistä järjestelmää on sovellettu myös Kanadassa ja Australiassa. Lähes kaikkia palveluita ja kulutusta verotetaan samalla verokannalla, joka on vuodesta 2010 lähtien ollut 15 prosenttia. Aikaisemmin käytössä ollut tukkukauppavero<sup>15</sup> koettiin yleisesti huonoksi ja epäoikeudenmukaiseksi, mikä edesauttoi siirtymistä uuteen veromalliin. Uuden-Seelannin järjestelmää on kuvannut Benge ym. (2013).

GST oli osa suurta verouudistusta, jossa henkilöverotuksen ylimpiä marginaali-veroasteita laskettiin, yhtiöveron täysi hyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön ja tulonsiirrot tulivat verollisiksi. Uudistuksen jälkeen henkilöverotuksen osuus verotuloista laski 60 prosentista 40:een ja GST:n osuus nousi 10 prosentista yli 30 prosenttiin.

Merkittävin vaikeus oli saada elintarvikkeet ja muut välttämättömyshyödykkeet GST:n piiriin. Tätä helpotti se, että suhteellinen tuloerojen kasvu torjuttiin tarkasti suunnatuilla tulonsiirroilla ja pienituloisten tuloverokevennyksillä. Tehtyjen analyysien mukaan GST noudattelee kulutusveron yleisiä ominaisuuksia. Efektiivinen veroaste laskee tulojen kasvaessa eli vero on regressiivinen. Koska välttämättömyshyödykkeillä ei ole alennettua verokantaa, GST:n ja kulutuksen suhde on aika lailla vakio. Elinkaarituloihin suhteutettuna GST on suunnilleen proportionaalinen.

GST:n veropohjaan kuuluvat esimerkiksi monissa EU-maissa verosta vapautetut palvelut, kuten postipalvelut, terveydenhuolto, hammashoito, koulutus, urheilu- ja kulttuuripalvelut sekä hyväntekeväisyys. Tästä huolimatta GST:n tuotto ei ole juurikaan suurempi kuin silloin, jos nuo alat olisivat verosta vapautettuja. Tämä on seurausta siitä, että yritysten välituotteisiin sisältyvän veron kertautuminen lakkaa vähennysoikeuden myötä.

Erikoiseksi Uuden Seelannin verojärjestelmän tekee erityisesti se, miten julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraliteetti on toteutettu. Paikallishallinnon pääasiallinen tulonlähde, kiinteistövero (*local authority rates*) kuuluu GST:n veropohjaan. Sen tuominen GST:n piiriin asettaa paikallishallinnon samaan asemaan kuin verovelvolliset yksityiset toimijat. Taustalla on ajatus, että kuntalaiset ostavat kunnan palveluja kiinteistöverolla periaatteessa samaan tapaan kuin yksityisiä

---

<sup>15</sup> Wholesale Sales Tax kannetaan vain silloin, kun hyödyke myydään tukkukaupasta vähittäiskaupalle tai kuluttajalle. Hyödykkeen loppuhinta ei näin ollen tule kokonaan verotetuksi, koska koko tuotantoketju ei ole veron piirissä.

palveluja ostetaan rahalla. Kun kummankin palveluntuottajan saama ”myyntitulo” on GST:n alaista, kilpailu ei vääristy.

Myös keskushallinnon ministeriöt maksavat veroa maksullisista myynneistään sekä osoittamistaan määrärahoista ja avustuksista (*appropriations and grants*). Samalla investointien ja väli-tuotepanosten GST on vähennyskelpoinen. Tällä tavoin valtionhallinto maksaa veroa arvonnalisäyksestään. Määrärahoja korotettiin GST:n käyttöön ottamisen yhteydessä.

Rahoituspalvelut ovat osittain mukana GST:n veropohjassa. Rahoituspalvelujen myynissä muille yrityksille sovelletaan nollaverokantaa ja myynnit loppukäyttäjälle on vapautettu verosta (Benge ym. 2013).

Oman asunnon verotus on järjestetty samalla periaatteella kuin monessa muussakin maassa (myös Suomessa): laskennallista asuntotuloa eikä vuokratuloa verotetaan, mutta uuden asunnon rakentamispalvelu on arvonnalisäveron piirissä. Asunnon seuraavat myynnit ovat verottomia, mutta ostaja kuitenkin kantaa verotaakkaa ensimmäisen asunnon myyntihintaan kapitalisoituneen GST:n vaikutuksesta.

Uuden Seelannin arvonnalisäverojärjestelmästä on valitettavasti melko vähän tuotetta kansainvälistä tutkimusta. Ilmeisesti laajin aiheeseen liittyvä on Krever ja White (2007), GST-järjestelmän 20-vuotisjuhlakirja Crawford ym. (2010) sisältää keskustelua aiheesta ja pitkälti edellä mainittuun lähteeseen tukeutuvan Whiten ja Dicksonin kommentin. Boltonin ja Dolleryn (2004) tutkimus Uuden Seelannin, Australian ja Kanadan käyttöön ottamien GST-verojen vaikutuksista perustuu valikoitujen makrotaloudellisten muuttujien analyysiin (hintamuutokset, vaikutukset talouden kasvuun, verotuottovaikutukset ja vaihtotaseen muutokset). Heidän johtopäätöksensä ovat seuraavat: (i) GST:llä on ollut merkittäviä positiivisia vaikutuksia talouden kasvuun, hintavakauteen, vaihtotaseeseen ja budjettitasapainoon; (ii) tutkituissa pitkälle kehittyneissä avoimissa talouksissa verotuksen painopisteen siirtäminen tuloista kulutukseen on tuottoisa verotulojen lähde; (iii) hintojen nousuvaikutus GST:n voimaantumisen yhteydessä oli vähäinen ja tilapäinen; (iv) hallinnolliset kustannukset ovat vähentyneet ja harmaa talous on pienentynyt.

## 5 Tutkimuskirjallisuutta

Verotuksen eräs keskeinen periaate on horisontaalinen oikeudenmukaisuus. Tämä toteutuu, kun samalla tulotasolla olevat verovelvolliset maksavat yhtä paljon veroa. Jos joidenkin hyödykkeiden kulutusta tuetaan verotuksessa, eräitä tulonsaajia palkitaan ja toisia syrjitään heidän kulutustottumustensa perusteella. Verotuksen syrjivyyks voi tällöin kohdistua jopa iän tai sukupuolen perusteella (Mirrlees Review 2010).

Seuraavaksi esitellään katsaus tutkimuskirjallisuuteen, jossa arvioidaan verokantarakenteen ja alv-pohjan vaikutuksia kuluttajien hyvinvointiin ja talouden tehokkuuteen.

### 5.1 Alennetut verokannat

Varhainen kulutusverokirjallisuus tarkasteli tehokkuutta ja kohdentumista. Ramseyn käänteisjoustosäännön mukaan kysynnältään joustavia hyödykkeitä pitäisi verottaa kevyemmin kuin sellaisia hyödykkeitä, joiden kysyntä on joustamatonta. Näin voitaisiin minimoida verotuksen kulutuskäyttäytymistä ohjaava vaikutus. Mitä matalampi on hyödykkeen hintajousto, sitä välttämättömämpi hyödyke on. Tästä taas seuraa, että mitä heikommin kysyntä reagoi veroon eli mitä matalampi jousto on, sitä enemmän hyödykettä voidaan verottaa. Tämä pätee erityisesti silloin, kun ei voida havaita ristihintajoustoa eli hinnanmuutoksen vaikutusta muihin hyödykkeisiin. Tällöin on perusteltua soveltaa yhtä montaa alv-kantaa kuin on hyödykeryhmiä, jotka ovat keskenään täysiä substituuotteja.

Yleisempi erilaisia veroasteita puoltava, ns. Corlett-Hague –argumentti, ottaa huomioon hyödykkeiden kulutuksen ja vapaa-ajan välisen suhteen. Verottamalla enemmän sellaisia hyödykkeitä, joiden kulutus liittyy vapaa-ajan käyttöön (esim. golfmailat, alkoholi), pyritään ohjaamaan päätöksentekoa ansiotyötä suosivaksi. Diamondin ja Mirrleesin tuotannon tehokkuus -periaatteen mukaan kulutusverotuksen tulee olla sellaista, ettei se vääristä yritysten tuotannontekijäpäätöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa vain loppukulutuksen, ei välituotteiden verotusta.

Myöhempi tutkimus on keskittynyt tuloverotuksen tehokkuustappioiden ja arvonlisäverotuksen yhteyksiin. Ensiksi, kulutusverotuksen roolia työn tarjonnassa korostavat tuotannon vakioiset skaalatuotot ja täydellinen kilpailu. Jos kilpailu on epätäydellistä, näin ei välttämättä ole. Toiseksi, jos sovelletaan epälineaarista tuloverotusta, tehokkuuskysymykset liittyvät siihen, voidaanko eriytettyllä kulutusverotuksella pienentää tuloverotuksen aiheuttamaa hyvinvointitappiota. Kolmanneksi, eriytetyn kulutusveron käyttökelpoisuuteen vaikuttaa se, onko tietty verotuotto kerättävä nimenomaan kulutusverotuksella vai onko muita veromuotoja käytettävissä.

Atkinsonin ja Stiglitzin (1976) mukaan oleellista on se, voidaanko kulutusverotus suunnitella tavalla, joka lieventää progressiivisen tuloverotuksen aiheuttamaa tehokkuustappiota. He tarkastelivat optimaalista kulutuserotusta olettaen, että kotitalouksien mieltymykset ovat sellaiset, ettei eri hyödykkeiden suhteellinen kulutus riipu työn tarjonnasta. Osoittautuu, ettei siinä tilanteessa ole perusteltua verottaa eri hyödykkeitä eri veroasteilla. Atkinsonin ja Stiglitzin tekemä oletus on sangen voimakas ja myöhempi kirjallisuus onkin pyrkinyt hahmottamaan, millä tavalla tämä tulos muuttuu, kun eri hyödykkeiden kulutuksen sallitaan vaikuttaa työn tarjontaan. Eri hyödykkeiden kysyntäjoustoja tarkastelevan empiirisen kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että Atkinsonin ja Stiglitzin tekemä oletus voidaan hylätä. Tämä tarkoittaisi sitä, että kulutusverotuksessa tulisi pyrkiä siihen, että eri hyödykkeiden verorasitus heijastaa niiden yhteyttä vapaa-aikaan.

Tutkimuskirjallisuudesta löytyy vahvaa näyttöä siitä, että alennetuilla alv-kannoilla järjestetty tulojakotavoite on kallista ja tehotonta, koska keski- ja suurituloiset saavat valtaosan näin syntyvästä verotuesta (Ebrill ym. 2001). Esimerkiksi elintarvikkeiden alennetusta arvonlisäverokannasta koituva euromääräinen hyöty on suurituloisella kaksinkertainen verrattuna pienituloiseen (Holm ym. 2007). Luultavasti moni vastustaisi vaihtoehtoista mallia, jossa vastaavan suuruiset tulonsiirrot maksettaisiin suurituloisille käteisenä rahana. Periaatteessa kysymys on kuitenkin samasta asiasta.

Alennetut alv-kannat aiheuttavat rajanveto-ongelmia, lisäävät järjestelmän hallinnollisia kustannuksia ja tekevät sen alttiimmaksi väärinkäytöksille. Ne kasvattavat myös poliittista painetta yhä uusiin poikkeuksiin. Jos EU:n vakiokannan minimitasoa korotetaan nykyisestä 15 prosentista, näin on meneteltävä myös alennettujen verokantojen 5 prosentin osalta. Muussa tapauksessa vakiokannan ja alennettujen kantojen ero kasvaa ja samalla kasvaa sellaisten yritysten joukko, jotka saavat jatkuvasti palautusta (ostojen vero > myyntien vero).

Alennettuja alv-kantoja on perusteltu myös työllisyysvaikutuksilla. Jos alennetun alv-kannan verotuki suunnataan sektoreille, joilla on tyypillisesti heikosti koulutettua työvoimaa, työllisyysvaikutukset voivat olla positiivisia. Vaarana on kuitenkin, että näin resursseja siirtyy korkean tuottavuuden sektoreilta matalan tuottavuuden aloille. Tällä on taas omat vaikutuksensa kansantalouden kokonaiskasvuun etenkin pitkällä aikavälillä. On myös esitetty, että tee-se-itse -työ ja harmaa talous voisivat vähentyä paikallisten palvelujen sekä matkailu- ja ravintolapalvelujen verotuella. Kyseessä ovat työvaltaiset alat, joiden työllisyyttä voitaisiin kuitenkin tehokkaammin kohentaa tuloverotuksen kautta. (de la Feria 2014, Crawford ym. 2010)

Vaikka erilaisten arvonlisäverokantojen soveltamiselle saattaa löytyä taloudellisen tehokkuuden argumentteja, niiden haitat ovat hyötyjä suuremmat. Ekonomis-

tien keskuudessa onkin yleistynyt näkemys, jonka mukaan alennettuja alv-kantoja pitäisi soveltaa mahdollisimman vähän. Suomessa valtiovarainministeriön verotyöryhmä (Valtiovarainministeriö 2010) katsoi, että edellä mainituista syistä on syytä tavoitella yhtenäistä verokantaa.

Jos alennetut verokannat halutaan poistaa, tästä syntyvä tulonjakovaikutus voidaan kompensoida kotitalouksille suorilla tulonsiirroilla ja tuloverotuksella. Seuraavassa esitellään eräitä tähän liittyviä tutkimuksia.

Crawford ym. (mt.) tarkastelevat uudistusta, jonka tavoitteena on tulonjaon parantaminen. Tutkimuksessa kaikki Ison-Britannian alennetut verokannat ja nollaverokanta uudisrakentamista lukuun ottamatta korotetaan 17,5 prosentin vakioverokantaan. Vakioverokantaa ei alenneta, vaan pienituloisille kotitalouksille suunnattuja tulonsiirtoja lisätään 15 prosentilla. Tulosten mukaan kolme pienituloisinta desiiliä voittavat ja suurituloiset häviävät. Lisäksi uudistus lisää tulonsiirtojen määrää vain puolella siitä, miten paljon verotulot kasvavat.

Boeters ym. (2008) tutkivat alv-uudistusten tulonjako- ja tehokkuusvaikutuksia. Saksan aineistolla tehty tutkimus selvitti neljää budjettineutraalia skenaariota, joissa alennetut alv-kannat poistettiin ja vastaavasti verotusta kevennettiin eri tavoin. Osoittautui, että hyvin suunnitelluilla kompensatiotoimilla alennettujen verokantojen poistamiseen liittyi tuskin lainkaan tulonjakovaikutuksia. Toimialojen välillä on kuitenkin suuria vaihteluja, jotka johtuvat alennettujen alv-kantojen kohtaannosta sekä työvaltaisuuden ja pääomavaltaisuuden asteesta.

Tällaisiin reformeihin voi kuitenkin liittyä ongelmia. Koska alennettujen verokantojen poistaminen on usein regressiivistä, muutos heikentää työn kannusteita (hinnankorotus vähentää reaalityuloja). Jos osa syntyvästä verotulosta käytetään harkinnanvaraisiin tulonsiirtoihin, kannustin lisätä työn tarjontaa heikkenee edelleen. Myös korvaavan tuen hallinnolliset kustannukset on otettava huomioon. Uudistuksissa on kuitenkin aina voittajia ja häviäjiä, ja käytännössä saattaa olla mahdotonta samanaikaisesti suojella pienituloisia, pitää yllä työn kannusteita ja koota merkittävää verotuloa (Adam 2013).

Makrotasolla alennettujen alv-kantojen poistaminen ja samanaikainen vakioverokannan budjettineutraali alentaminen saattaisi lisätä talouden tuottavuutta ja bkt:n kasvua. Alennettujen verokantojen piirissä olevat toimialat kärsisivät yhtenäisestä verokannasta ainakin lyhyellä tähtäimellä, mutta uudistus hyödyttäisi vientiyrityksiä ja teollisuutta. Tämä johtuu siitä, että vienti on nollaverotettua (verotonta panosten veron vähennysoikeudella). Teollisuus hyötyisi, koska se tuottaa pääosin välituotteita toisille yrityksille, jolloin vero on ostajalle vähennyskelpoinen eikä vaikuta kysyntään. Alennettujen verokantojen piirissä olevat päivittäistavarakauppa ja palvelut taas myyvät suuren osan tuotteistaan loppukuluttajalle, jonka kysyntä heikkenee veronkorotuksen nostaessa hintoja. (Honkatukia ym. 2011)

Julkisen sektorin voimavarojen tehokkaan kohdistumisen kannalta tärkeä näkökulma on arvonlisäverotuksen kautta annetun tuen päällekkäisyys muiden tukien kanssa. Esimerkiksi Suomessa sekä kulttuuri että liikuntapalvelut saavat tukea valtion budjetista ja Raha-automaattiyhdistykseltä, kunnat subventoivat joukko-liikennettä ja valtio tukee sitä edullisen dieselpolttoaineen muodossa. Lääkkeistä merkittävä osa on Kela-korvauksen piirissä ja eräille sanoma- ja aikakauslehdille myönnetään lehtitukea. Useissa tapauksissa valikoiva suora tuki saattaisi olla tuen tarkoituksenmukaisen kohdistumisen kannalta verotukea tehokkaampi malli.

## 5.2 Verosta vapauttaminen

Verosta vapauttamisen yhteydessä syntyy helposti käsitys, että loppukuluttajan ostamassa hyödykkeessä ei ole lainkaan veroa. Tosiasiassa ”verosta vapautettu” osto on kuitenkin ei-verovelvollisen yrityksen kannalta verollista ja ”veronalainen” osto on verovelvollisen yrityksen kannalta verotonta. Tämä johtuu siitä, että ei-verovelvollinen yritys ei voi vähentää ostoonsa sisältyvää veroa, vaan sen täytyy vyöryttää vero asiakkaittensa maksettavaksi. Verovelvollinen yritys taas voi vähentää ostamansa hyödykkeen veron omien myyntiensä verosta. Tällöin loppukuluttajan maksama vero on kuitenkin aina jonkin verran suurempi kuin edellisessä tapauksessa. Yhteenvetona voidaan todeta kaksi asiaa: myös arvonlisäverosta vapautettu yritys maksaa aina veroa ellei se toimi täysin ilman ostettuja välituotteita, ja loppukuluttajan ostohinnassa on lähes aina veroa. (de la Feria 2014).

### 5.2.1 Yleisiä ongelmia

Verosta vapauttaminen sopii hyvin huonosti arvonlisäverojärjestelmään, koska sen myötä vero kertaantuu. Tämä vääristää talouden toimijoiden valintoja ja lisää talouden tehottomuutta. Koska verottoman hyödykkeen myyjällä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta, myyjä maksaa veroa välituotteistaan, mikä on vastoin arvonlisäverotuksen periaatteita. Lopputuloksena myynti loppukuluttajalle on aliverotettua ja myynti yritykselle on yliverotettua. Verosta vapauttaminen kannustaa lisäämään omaa tuotantoa (vertikaalinen integraatio) ja vääristää kilpailua verosta vapautettujen ja verollisten toimijoiden välillä.

Verosta vapauttamista on perusteltu sillä, että eräät ”meriittihyödykkeet”<sup>16</sup> tuottavat positiivisia ulkoisvaikutuksia, joiden kulutusta on syytä tukea. Verosta vapauttamiseen liittyvä rajanveto on kuitenkin ongelmallista ja aitojen ulkoisvaikutusten todentaminen hankalaa.

<sup>16</sup> Meriittihyödykkeet ovat hyödykkeitä, joiden kulutuksella on positiivisia ulkoisvaikutuksia. Yksilöiden valitsema meriittihyödykkeen kulutustaso voi kuitenkin olla matalampi kuin yhteiskunnallisesti optimaalinen kulutuksen taso. Tehokkuuden kasvattamiseksi yhteiskunta voi lisätä tällaisen hyödykkeen kulutusta sääöksillä, tukiaisilla tai tarjoamalla sen ilmaiseksi. Esimerkkejä: koulutus, liikunta, ennalta ehkäisevä terveydenhuolto, kulttuuri, kirjat, museot, teatterit jne. Myös energiaa säästävät kodinkoneet ja laitteet.



Vaikka julkisten palvelujen kanssa kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta, malli ei sovellu nykyaikaiseen palvelutuotantojärjestelmään. Paineet julkisten palvelujen tuottavuuden parantamiseksi ovat johtaneet julkisen ja yksityisen toiminnan välisen rajan hämärtymiseen yksityistämisen, ulkoistamisen, alihankintajärjestelyjen sekä ns. elinkaarimallien kautta. Tästä on ollut seurauksena arvonlisäverotuksen soveltamiseen liittyviä hankalia oikeusprosesseja (de la Feria ja Krever 2012).

Copenhagen Economics (2013) ehdottaa eräiden julkisten palvelujen tuomista veropohjaan. Samalla vastaavat yksityiset palvelut tulisivat veron piiriin. Tässä yhteydessä toteutuva välituotteiden veron vähennysoikeus poistaisi nykyisen pii-loverotuksen, ja tutkimuksen mukaan hinnat nousisivat alkuvaiheessa vain koh-tuullisesti. Kasvava verokertymä kuitenkin tarjoaisi mahdollisuuden budjettineutraaliin uudistukseen niin, että arvonlisäverotuksen vakiokantaa alen-nettaisiin vastaavasti (esimerkiksi Saksassa 19 prosentista 17,1 prosenttiin). Sa-malla talouskasvu vauhdittuisi, kun julkisen ja yksityisen sektorin verokohtelu yhtenäistyminen poistaisi kilpailuhaitat. Tutkimuksen arvion mukaan julkisen sektorin työllisyys heikkenisi, mutta tulisi keskipitkällä aikavälillä täysin kom-pensoiduksi yksityisen sektorin työllisyyden paranemisella.

Myös de la Feria ja Krever (2012) esittävät skenaarion siitä, miten arvonlisävero-tuksen ulko-puolella nykyisin olevien toimintojen ja hyödykkeiden verotus tulisi järjestää. Skenaarion kehittyneessä vaiheessa verosta vapauttamiset on poistettu lähes kokonaan ja liikutaan kohti täyttä verotusta. Tavoitetilassa kaikki ryhmät ovat täyden verotuksen piirissä lukuun ottamatta pk-yrityksiä, joilla on korkea verollisen toiminnan liikevaihtoraja. Tässä hahmotelmassa asuntojen myynti on poikkeus; vain ensimmäinen myynti on täysin verollista.

## 5.2.2 Rahoituspalvelut

EU:n arvonlisäverodirektiivin perusteella pankki- ja vakuutuspalvelut (rahoitus-palvelut) on vapautettu Suomessa arvonlisäverosta. Osaa vakuutuspalveluista verotetaan kuitenkin vakuutusmaksuverolla<sup>17</sup>, jonka verokanta on sama kuin ar-vonlisäveron. Näitä veroja ei ole kuitenkaan muuten liitetty toisiinsa. Tanskassa<sup>18</sup> alv-vapautta on paikattu muunlaisilla erillisveroilla.

Kuten edellä on todettu, verosta vapauttaminen johtaa siihen, että yritysasiakkaan näkökulmasta rahoitus- ja vakuutuspalvelut ovat yliverotettuja. Tämä johtaa

<sup>17</sup> Vakuutusmaksuvero on arvonlisäverotusta täydentävä erityinen kulutusvero ja sen verokanta on seu-rannut arvonlisäveron yleistä verokantaa (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1966/19660664>).

<sup>18</sup> Vuonna 1988 Tanskassa otettiin käyttöön erillinen vero alv:n ulkopuolella oleville yrityksille. Rahoi-tussektorille määrättiin rahoituspalveluvero (Financial Activities Tax, FAT), jonka kohteena ovat pankit, vakuutuslaitokset, kiinteistölainayhtiöt ja eläkerahastot. Veropohjaan ei lueta voittoja, vaan se muodostuu palkoista (ml. eläkevakuutusmaksut), luontoiseduista ja bonuksista. Vuonna 2014 verokanta oli 11,4 prosenttia ja sitä korotetaan vuosittain, kunnes se vuonna 2021 nousee 15,3 prosenttiin. (Sørensen 2011).

efektiivisen alv-asteen vaihteluun eri kulutushyödykkeiden välillä, mikä on alv:n toimintaperiaatteiden vastaista. Kuluttajan näkökulmasta näihin palveluihin sisältyy piilevää veroa, jonka taso on kuitenkin verollisten hyödykkeiden vakioverokantaa alempi. Tämä johtaa kevyesti verotetun hyödykeryhmän ylikulutukseen, mikä on yhtenäisen kulutusverotuksen periaatteiden vastaista. (esim. Mirrlees ym. 2011)

Laajapohjaisessa arvonlisäverossa, jossa veron kohteena on kotitalouksien koko kulutus, myös rahoitus- ja vakuutuspalvelujen tulee olla veron piirissä. Ulkomaisessa keskustelussa on usein todettu, että alv:n ulottaminen sellaisenaan rahoitus- ja vakuutustoimintaan ei ole helppoa näiden toimialojen erityispiirteiden takia. Kyse on kuitenkin vain teknisestä toteutuksesta. Esimerkiksi rahoitussektorin tuottaman arvonlisän käsitteellisestä määrittelystä ei juuri vallitse erimielisyyttä. Tätä tarkastellaan lyhyesti seuraavassa.

Rahoitusalan myyntituotot koostuvat karkeasti ottaen kahdentyyppisestä tulosta, palvelumaksuista ja rahoituksen välityksen korkomarginaalista. Palvelumaksut ovat verrattavissa muiden aineellisten hyödykkeiden ja palvelujen myynnistä saatavaan tuloon, mutta talletusten ja luottojen korkoihin sisältyy korvausta erilaisista suoritteista. Niihin liittyy yleensä useita erilaisia palveluja, kuten likviditeetti- ja maksupalveluja, joista suoritettava korvaus on sulautettu luotto- ja talletus korkoihin. Tallettaja saa yleensä talletukselleen käypää korkoa (markkinakorko) selvästi alemman tuoton. Erotus voidaan tulkita pankin perimäksi korvaukseksi tallettajalle tarjotuista palveluista. Vastaavasti luottokoron ja markkinakoron erotus on tulkittavissa korvaukseksi luotonottajan saamista palveluista.<sup>19</sup>

Rahoituspalvelujen verottomuuden aiheuttamiin ongelmiin on esitetty monia ratkaisuja (IMF 2010, Mirrlees ym. 2011). Mahdollinen vaihtoehto olisi nollaverokanta, jolloin yritykset voisivat vähentää panosten hintoihin sisältyvän veron. Tämän mallin yksi ongelma on kuitenkin verotulojen väheneminen. Toinen vaihtoehto on muun muassa IMF:n esittämä erillinen vero, jonka veropohja olisi palkkojen ja puhtaan voiton summa eli se vastaisi toiminnan tuottamaa arvonlisää. Kolmas vaihtoehto on tuoda rahoituspalvelut konkreettisesti arvonlisäveron piiriin.

Eräs merkillepantava ehdotus sisältyy Norjan yritysverokomitean joulukuussa 2014 julkaisemaan raporttiin (NOU 2014). Komitea ehdottaa veropohjan muodostuvan palvelumaksuista ja pankkien nettokorkotuotoista. Palvelumaksut tuo-

---

<sup>19</sup> Seuraava esimerkki kuvaa tätä: Jos markkinakorko on 10 prosenttia ja tallettaja saa 100 euron talletukselleen korkona 6 euroa, tallettajan saama korvaus pankilta koostuu 10 euron korvauksesta rahan lainaamisesta pankille (time value of money) ja 4 euron maksusta pankin palvelujen käytöstä. Tallettajan saama nettokorvaus 6 euroa on siis ”puhtaan koron” ja palvelumaksun erotus  $10 - 4 = 6$  euroa.

Luoton osalta asetelma on analoginen. Jos luotonottaja maksaa pankille 14 euroa luottokorkoa 100 euron lainasta, tämä summa koostuu 10 euron ”puhtaasta korosta” ja 4 euron palvelumaksusta. Pankin koko arvonlisä talletus- ja luottotransaktioista on luotto- ja talletuskorkojen erotus eli  $14 - 6 = 8$  euroa.

taisiin yleisen arvonlisäveron piiriin, mutta korkomarginaalin verotus toteutettaisiin erillisellä verolla. Luotonanto arvonlisäverollisille yritysasiakkaille olisi verotonta ja vain luotonanto kotitalouksille verollista. Komitea näkee korkomarginaaliin kohdistuvaan verotukseen liittyvän potentiaalisia ongelmia, mutta pitää sen toteuttamista tarpeellisena verosuunnittelun vähentämiseksi. Komitea ehdottaa mallin ottamista yksityiskohtaiseen valmisteluun.

### 5.2.3 Asuminen

Suomessa ja yleisesti muuallakin EU-maissa kiinteistön myynti ja vuokraaminen on pääsääntöisesti vapautettu arvonlisäverosta. Perusteluna ovat hallinnolliset syyt: suuri osa kiinteistökaupoista on yksityishenkilöiden asuntokauppaa, jonka tuominen alv:n piiriin olisi monin tavoin hankalaa. Esimerkiksi alv:n vähennys-oikeuden korrekti toteuttaminen edellyttäisi asunnon omistajalta seurantaan asunnon kuluista. Sama koskee maa-alueen, rakennusten ja huoneistojen vuokraamista. Lisäksi näin on haluttu turvata vuokra- ja omistusasumisen yhtäläinen verokohtelu.<sup>20</sup> Rakentaminen on alv:n piirissä, mutta sen veropohja sisältää vain rakentamispalvelun osuuden. Yleisen kulutusveron periaatteen mukaan kuitenkin myös rakennuksen voittomarginaalin ja maapohjan arvon tulisi sisältyä veropohjaan.

Tutkimuskirjallisuudessa asuntojen ja asumisen kohtelu arvonlisäverotuksessa on herättänyt paljon keskustelua. Käsitteellisesti on selvää, että asumiseen liittyvä kulutus on rinnastettavissa muuhun kotitalouden kulutukseen. Esimerkiksi asunnosta maksettava vuokra ei eroa luonteeltaan leasing-auton vuokrasta tai hotellimaksusta. Vastaavasti omistusasunto tuottaa omistajalleen etua säästyneenä vuokrana ja on siksi rinnastettavissa pääomahyödykkeiden käytöstä maksettaviin vuokriin. Pohdittaessa asumisen oikeaoppista verokohtelua onkin selvintä ajatella, että asunnot tarjoavat asukkaalle palveluvirran, joka olisi perusteltua verottaa vuosittain. Tutkimuskirjallisuudessa tämä näkemys on yleisesti hyväksytty. (Adam ym. 2011, Cnossen 2011)

Toinen asuntojen arvonlisäverotukseen liittyvä näkemys lähtee siitä, että vain uudisrakennusten myynti on verollista (de la Feria ja Krever 2012). Tällöin korostuu verotuksen käytännön soveltamisen näkökulma. Ajatuksena on, että asunnon myyntihinta vastaa tulevan asumispalveluvirran nykyarvoa ja olisi siten tässä mielessä ekvivalentti veropohja. Tämä väite ei tarkasti ottaen pidä kuitenkaan paikkaansa. Asumisen hinnan nousun myötä veropohja jää liian pieneksi. Se ei myöskään ota huomioon verokannan muutoksia.

---

<sup>20</sup> Vuokraoikeuden lisäksi myös muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien, esim. asunto-osakkeen antaman hallintaoikeuden, myynti on pääsääntöisesti verotonta. Veron kertautumisen estämiseksi kiinteistönhaltijalla on erikseen säännellyissä tapauksissa mahdollisuus hakeutua verovelvolliseksi liikehuoneistojen käyttöoikeuden luovuttamisesta.

Cnossen (2010) ehdottaa, että myynnin yhteydessä realisoituva asuntojen arvonnousu tuotaisiin alv:n veropohjaan. Mirrlees review (2011) puolestaan kannattaa asumisen tuottaman palveluvirran verottamista täydellisen arvonnäisäveron periaatteen mukaisesti. Kummatkin päätyvät ehdottamaan asuntokaupan varainsiirtoveron poistamista.

## 6 Veropohjan laajentaminen ja verokantojen yhtenäistäminen

Tässä luvussa arvioidaan mahdollisuutta muuttaa nykyinen arvonlisäverojärjestelmä lähemmäksi tehokasta kulutusveroa vaatimuksia eli yhtä verokantaa ja laajaa veropohjaa. Laskelmat ovat staattisia eli niissä oletetaan kotitalouksien ja yritysten valintojen pysyvän muuttumattomina. Korostettakoon, että tämän raportin tavoitteena ei ole suunnitella laajapohjaiseen arvonlisäveroon siirtymisen yksityiskohtia, vaan arvioida tällaisen reformin vaikutuksia erityisesti verokantaan. Tästä syystä veropohjan laajennusten käytännön ongelmia ei juuri arvioida. Laajennusten käsitteellinen luonnehdinta on kuitenkin tarpeen, jotta verotuottovaikutus voidaan arvioida.

Yksityisen sektorin palveluista arvonlisäveron piiriin tulevat rahoitus- ja vakuutustoiminta, asuntojen vuokraus ja hallinta, koulutus sekä terveys- ja sosiaalipalvelut. Veropohjan laajentaminen julkiseen sektoriin rajoitetaan paikallishallinnon palveluihin (terveys- ja sosiaalipalvelut). Julkinen hallinto ja sosiaalivakuutus on jätetty tarkastelun ulkopuolelle<sup>21</sup>.

Julkisyhteisöjen palvelut on Suomessa pääsääntöisesti organisoitu kunnissa. Ne rahoitetaan vähäisessä määrin kuntalaisten suorittamilla asiakas- ja palvelumaksuja (kuntien maksutuotot<sup>22</sup>), mutta muuten kunta rahoittaa palvelut ja tarjoaa ne vastikkeetta. Kuntien toiminta jakautuu arvonlisäverovelvolliseen liiketoimintaan ja kunnan viranomaistoimintaan. Verollista liiketoimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron kunta saa vähentää normaalisti arvonlisäverolain mukaisesti. Viranomaistoiminta jää vähennysoikeuden ulkopuolelle.

Kuntien hankintojen arvonlisäverotus on kuitenkin monimutkaista. Kunnille olisi edullisempaa tuottaa verottomassa toiminnassaan käyttämänsä palvelut itse kuin hankkia ne verovelvolliselta elinkeinonharjoittajalta. Tämän vuoksi arvonlisäverotukseen siirtymisen yhteydessä otettiin käyttöön kuntien hankintoihin sisältyvä arvonlisäveron palautusmenettely, jossa kunta saa valtiolta hyvityksen verottoman toimintansa hankintoihin sisältyvästä verosta. Lisäksi kunta saa valtiolta

<sup>21</sup> Keskushallinnon verokohteluun on kolme mahdollisuutta: (i) ministeriöt maksavat alv:n periaatteen mukaista veroa maksullisista myynneistään sekä osoittamistaan määrärahoista ja avustuksista. Samalla investointien ja välituotepanosten alv on vähennyskelpoinen, (ii) ministeriöt vapautetaan alv:sta, mikä taas kannustaa omien resurssien ja henkilöstön käyttöön ja (iii) ministeriöiden myyneille säädetään nollaverokanta, mutta määrärahoja ei veroteta. Nollaverokanta johtaisi kuitenkin kilpailuvääristymään yksityisen sektorin kanssa. (Benge et al 2013)

<sup>22</sup> *Maksutuottoja* ovat asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksessa. Tällaisia maksutuottoja ovat mm. terveydenhuollon asiakasmaksut kuten terveyskeskus-, poliklinikka- ja laitoshoidon maksut, sosiaalitoimen sosiaalipalveluja laitoshoidon maksut, kurssimaksut, pysäköinti- ja lomituspalvelumaksut ([www.kunnat.net](http://www.kunnat.net))

laskennallisen palautuksen, joka on 5 prosenttia verottoman hyödykkeen ostohinnasta (koskee etupäässä terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalipalvelujen hyödykkeitä).

EU-direktiivin nojalla kunnan virallistoimiin sisältyvän arvonlisäveron on kuitenkin tarkoitettu jäävän kuntien lopulliseksi kustannukseksi. Tästä johtuen palautusjärjestelmän perusteella kunnille palautettu määrä säädettiin perittäväksi takaisin niiden asukasluvun mukaan määräytyvänä osuutena (L arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta 79/1994). Takaisinperintäjärjestelmän katsottiin kuitenkin vääristävän kuntien välisiä taloudellisia suhteita ja edestakainen rahaliikenne valtion ja kuntien välillä oli tehotonta. Erillisestä takaisinperintäjärjestelmästä ja edestakaisesta rahaliikenteestä luovuttiin vuoden 2002 alusta lukien. Tästä aiheutuva valtion tulojen menetys huomioitiin niin, että kuntien yhteisöveron jako-osuutta pienennettiin ja kuntien valtion-osuuksia laskettiin poistamalla valtionosuuksien kustannuspohjista arvonlisävero. Tosiasiassa kunnat näin ollen edelleen hyvittävät arvonlisäverolain 130 §:n nojalla saamansa arvonlisäveropalautukset valtiolle ja arvonlisävero jää kunnille todelliseksi ja lopulliseksi kustannukseksi.<sup>23</sup> Arvonlisäverojärjestelmässä kunta kuitenkin yksiselitteisesti saa nämä palautukset ja siksi palautusjärjestelmän taloudelliset vaikutukset ansaitisivat oman tarkastelunsa.

Kun viranomaistoiminnan piirissä olevat kuntien palvelut sekä vastaavat yksityiset palvelut tulisivat verollisiksi, kumpikin sektori olisi samalla tavoin kohdeltu. On myös tärkeää huomata, että kun veroton toiminta tulee veron piiriin, vähennysoikeus poistaa ostopanoksiin sisältyneen piilevän arvonlisäveron. Siksi veron määrä ei välttämättä lisäännä paljoakaan.

Asumispalvelujen veropohja muodostuu vuokrasta ja omistusasunnon laskennallisesta asuntotulosta. Tämä kuvastaa arvonlisäverotuksen periaatteiden mukaisesti rakennuksen myyntituoton ja sen hankintaan ja ylläpitoon liittyvien menojen erotusta. Samalla olisi harkittava asuntokaupan varainsiirtoverosta luopumista, joka ympäristöministeriön (2015) mukaan tuotti vuonna 2013 noin 300 milj. euroa.

Pankki- ja vakuutuspalvelut tulevat arvonlisäverotuksen piiriin. Sektorin arvonlisäys koostuu palvelumaksuista ja luotonannon korkomarginaalista sekä vakuutustoiminnan maksutuotoista ja – kuluista. Kun vakuutuspalvelut tulevat varsinaisen arvonlisäveron mukaan verotettavaksi, olisi ilmeisesti poistettava vakuutusmaksuvero, jonka tuotto vuonna 2013 oli 712 miljoonaa euroa.

Seuraavassa esitetään arvio siitä, miten edellä mainittujen verosta vapauttamisten tuominen veron piiriin vaikuttaisi yhtenäisen verokannan tasoon. Veropohjan

<sup>23</sup> [http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2013/Sivut/dnro\\_7\\_90\\_2013.aspx](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2013/Sivut/dnro_7_90_2013.aspx)

lähtökohtana on Tilastokeskuksen vuosittainen laskelma, jossa määritellään ns. painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta, joka on samalla budjettineutraali yhteinen verokanta. EU:n säädösten mukaan tässä yhteydessä on käytettävä vuoden t–2 kansantalouden tilinpidon mukaista laskentapohjaa ja vuoden t veroperusteita. Kotitaloudet (yksityinen kulutus), julkisyhteisöt, voittoa tavoittelemattoman toiminta, verovapaat toimialat ym. ovat loppukuluttajia, joiden verokantakohtaisista kulutusluvuista voidaan laskea arvonlisäveron tuotto. Kyseisen laskelman yhteenvetotaulukko vuodelta 2013 (taulukko 4) antaa arvonlisäveron pohjaksi 89 miljardia euroa ja verotuotoksi 18,3 miljardia euroa<sup>24</sup>. Painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta on 20,5315 prosenttia, joka on samalla nykyjärjestelmän yhtenäinen verokanta alennettujen verokantojen poistamisen jälkeen.

*Taulukko 4. Arvonlisäveropohja ja painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta 2013, miljoonaa euroa*<sup>25</sup>

	0 %	9 %	10 %	13 %	14 %	23 %	24 %	Alv-pohja	Verovapaa	Yhteensä
Yksityinen kulutus	0	862	4 311	2 549	12 747	5 531	27 657	53 658	37 115	90 773
Luontoismuotoiset sosiaalietuudet	0	205	1 027	0	0	56	282	1 571	3 322	4 892
Rakennusyritysten välituotekäytön oma käyttö	0	0	0	0	0	91	456	548	0	548
Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen välituotekäyttö	15	21	105	20	100	278	1 392	1 931	248	2 179
Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen investoinnit	0	0	0	0	0	65	323	388	0	388
Julkisyhteisöjen välituotekäyttö	41	347	1 733	197	985	1 921	9 605	14 829	2 225	17 054
Julkisyhteisöjen investoinnit	0	0	0	0	0	572	2 860	3 432	199	3 631
Muiden verovapaiden toimialojen välituotekäyttö	8	49	244	25	126	1 270	6 349	8 071	2 419	10 491
Muiden verovapaiden toimialojen investoinnit	0	0	0	0	0	530	2 651	3 182	9 620	12 802
Yritysautojen vähennysoikeuden rajoitus	0	0	0	0	0	222	1 109	1 331	0	1 331
<b>Yhteensä</b>	<b>63</b>	<b>1 484</b>	<b>7 419</b>	<b>2 792</b>	<b>13 959</b>	<b>10 537</b>	<b>52 685</b>	<b>88 940</b>	<b>55 148</b>	<b>144 087</b>
<b>Painot %</b>	<b>0,1 %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>8,3 %</b>	<b>3,1 %</b>	<b>15,7 %</b>	<b>11,8 %</b>	<b>59,2 %</b>	<b>100,0 %</b>		
<b>Painotettu arvonlisävero, milj. euroa</b>	<b>0</b>	<b>134</b>	<b>742</b>	<b>363</b>	<b>1 954</b>	<b>2 424</b>	<b>12 644</b>	<b>18 261</b>		
<b>Painotettu keskimääräinen kanta %</b>							<b>20,5315</b>			

Lähde: Tilastokeskus

Seuraavaksi vuoden 2013 veropohjaa laajennetaan edellä kuvattujen yksityisen ja julkisen sektorin toimialojen arvonlisäyksellä,<sup>26</sup> joka on määritelmällisesti lähellä

<sup>24</sup> Kansantalouden tilinpidossa arvonlisäveron kertymä saadaan summaamalla valtion tilinpäätöksestä arvonlisävero, Kansaneläkelaitokselle tuloutettu arvonlisävero ja kuntien maksama arvonlisävero, jonka valtio palauttaa kunnille ja joka on nettoutettu edellä mainitusta valtion tilinpäätöksen alv-momentista. Osa arvonlisäverosta näytetään EU:n keräämänä. Sen suuruus saadaan valtion tilinpäätöksen erästä ”Suomen maksuosuudet Euroopan Unionille”. Erä vähennetään valtion alv-kertymästä. Lopuksi valtion alv-kertymään tehdään ajoituskorjaus, jolla kohdistetaan tammi- ja helmikuussa kertyvät arvonlisäverotulot edelliselle kalenterivuodelle (Tilastokeskus: Suomen BKT:n menetelmäkuvaus 2006). Näin laskettu vuoden 2013 alv:n tuotto oli heinäkuussa 2015 julkaistujen kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan 18,9 mrd euroa.

<sup>25</sup> Vaikka verokannat 10, 14 ja 24 olivat voimassa koko vuoden 2013, tilitysteknisistä syistä veroa on kertynyt myös vuodelta 2012, jolloin verokannat olivat yhtä prosenttiyksikköä alemmat.

<sup>26</sup> Arvonlisäys (brutto) tarkoittaa tuotantoon osallistuvan yksikön synnyttämää arvoa. Se lasketaan markkinatuotannossa vähentämällä yksikön tuotoksesta tuotannossa käytetyt välituotteet (tavarat ja palvelut) ja markkinattomassa tuotannossa laskemalla yhteen palkansaaajakorvaukset, kiinteän pääoman kuluminen ja mahdolliset tuotannon ja tuonnin verot. Tämä tuotantosektorien ero vaikuttaa jonkin verran markkinattoman (julkisen) tuotannon muuttamisessa verolliseksi, mutta sen merkitys on vähäinen (Tilastokeskus/kansantalouden tilinpito: EKT 8.11). Arvonlisäveron pohja muodostuu periaatteessa samalla tavalla kuin

arvonlisäveron pohjaa. On kuitenkin syytä huomauttaa, että koska kyseessä eivät ole identtiset käsitteet, laskennan tulokset ovat eräiltä osin määrin suunta-antavia. Osalaajennusten vaikutukset ilmoitetaan sekä kumulatiivisen lisäyksen että kerta-lisäyksen tuottamina muutoksina yhtenäiseen verokantaan (taulukko 5).

*Taulukko 5. Arvonlisäveropohjan laajentaminen ja yhtenäinen verokanta vuonna 2013, milj. euroa*

Toteutunut veropohja	88 940	
arvonlisäveron tuotto	18 261	
painotettu keskim. alv-kanta (%)	<b>20,53</b>	
<b>Lisätään veropohjaan:</b>	<b>Kumulatiivinen lisäys</b>	<b>Kertaluonteinen lisäys</b>
+ rahoitus- ja vakuutustoiminta (yksit.)	4 334	
+ koulutus (yksit.)	1 296	
+ terveys- ja sosiaalipalvelut (yksit.)	4 918	
Veropohja 2	99 488	99 488
Verokanta 2 (%)	<b>18,35</b>	<b>18,35</b>
+ koulutus (julkinen)	8 904	
+ terveys- ja sosiaalipalvelut (julkinen)	12 540	
Veropohja 3	120 932	110 384
Verokanta 3 (%)	<b>15,11</b>	<b>16,54</b>
+ asuntojen vuokraus ja hallinta (yksit.)	17 224	
Veropohja 4	138 156	106 164
Verokanta 4 (%)	<b>13,90</b>	<b>17,20</b>

Lähtöluvut: Tilastokeskus

Taulukosta nähdään, että merkittävin vaikutus yhtenäiseen verokantaan on julkisten palvelujen verovapauden poistamisella. Kun lisäksi vastaavat yksityiset palvelut sekä rahoitus- ja vakuutustoiminta tulevat verollisiksi, yhtenäinen verokanta asettuisi noin 15 prosenttiin. Jos asuntokaupan varainsiirtoverotus ja vakuutusmaksuvero poistetaan (yhteensä n. 1 mrd. euroa), verokantaa tulisi korottaa edelleen vajaalla prosenttiyksiköllä kokonaisverotulojen ennallaan säilymiseksi (verotuotto/verokanta=yhden veroprocentin tuotto = 1,2 mrd euroa). Näin ollen yhtenäinen verokanta asettuisi noin 16 prosenttiin.

---

kansantalouden tilinpidon arvonlisäys eli myyntien ja ostojen erotuksesta. Keskeisin ero, joka ei vaikuta nyt tehtävään arviointiin on se, että arvonlisäverotuksessa investointeihin sisältyvän veron voi vähentää investointiesineen hankinta-ajankohtana, mutta kansantalouden tilinpidossa (samoin kuin yrityksen kirjanpidossa) markkinatuotannon investointimeno jaksotetaan kiinteän pääoman kulumisena (kirjanpidossa poistoina).



Asuntojen vuokraus ja hallinta laajentaisivat veropohjaa huomattavasti niin, että yhtenäinen verokanta edelleen alenisi 14 prosenttiin. Asumisen arvonalisäverotus on kuitenkin erittäin hankala toteuttaa ja vähintäänkin arvonalisäverovelvollisuuden alarajaa tulisi uudistuksessa korottaa nykyisestään. Esimerkiksi laajan veropohjan maa Uusi-Seelanti soveltaa asumiseen edelleen samanlaista mallia kuin Suomessa nykyään. Uudistuksen rajoittaminen alennettujen verokantojen poistamiseen ja veropohjan laajentaminen koulutus, terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä rahoitus- ja vakuutustoimintaan olisi siten käytännössä todennäköisempää.

## 7 Yksityisen kulutuksen arvonlisäverokantojen yhtenäistämisen tulonjakovaikutukset

Edellisessä luvussa arvioitiin mahdollisimman laajan veropohjan vaikutusta yhtenäiseen verokantaan. Tässä luvussa tarkastellaan kahta yksityisen kulutuksen veropohjan reformia: (i) verokantojen yhtenäistäminen ilman veropohjan laajennusta ja (ii) verokantojen yhtenäistäminen ja veropohjan laajentaminen koskemaan kaikkea yksityistä kulutusta.<sup>27</sup> Kotitalouksien käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon.

Tulonjakovaikutuksia tarkastellaan Tilastokeskuksen vuoden 2012 kulutustutkimuksen avulla. Kulutustutkimus ei sisällä tietoa välillisistä veroista. Ne liitetään aineistoon erikseen. Selvityksessä käytetään vuoden 2012 yksityistä kulutusta, mutta siihen sovelletaan vuoden 2015 verokantoja.

Arvonlisäverokantojen yhtenäistämisen vaikutukset kohdentuvat eri tavoin suuri- ja pienituloisille, koska eri tulotasoilla kulutuksen rakenteet eroavat. Muutokset kulutuksen rakenteissa ovat suhteellisen hitaita, mutta yhdenmukaistumista on tapahtunut, kun tulotason noustessa välttämättömyyshyödykkeiden kulutusosuus on pienentynyt. Toinen arvonlisäveromuutosten vaikutuskanava on se, että pienituloiset kuluttavat suuremman osan tuloistaan kuin suurituloiset.

Vuonna 2012 kotitalouksien kokonaiskulutuksesta 44 prosenttia muodostui vakioverokannan alaisista hyödykkeistä. Alennettujen 14 ja 10 prosentin verokantojen hyödykkeiden kulutusosuudet ovat 17 ja 6 prosenttia. Kokonaan arvonlisäveron ulkopuolelle jäi 33 prosenttia kokonaiskulutuksesta (liite 5).

Tarkastellaan ensin nykyiseen veropohjaan perustuvaa budjettineutraalia reformia, jossa alennetut verokannat poistetaan ja vakioverokantaa lasketaan. Yksityisen kulutuksen budjettineutraali verokannaksi muodostuu 20,2 prosenttia.<sup>28</sup>

Verokantojen budjettineutraali yhtenäistäminen vaikuttaa vain hiukan tulonjakoon. Koska alennettujen verokantojen kulutusosuudet ovat pieniä verrattuna vakioverokantaan, vähäinenkin vakiokannan alennus riittää kompensoimaan alennettujen verokantojen poistamisen. Kuviossa 2 on esitetty veromuutoksen vaikutus käytettävissä olevien tulojen ostovoimaan. Jos arvo on negatiivinen (positiivinen), ostovoima pienenee (suurenee). Pienituloiset maksavat reformin jäl-

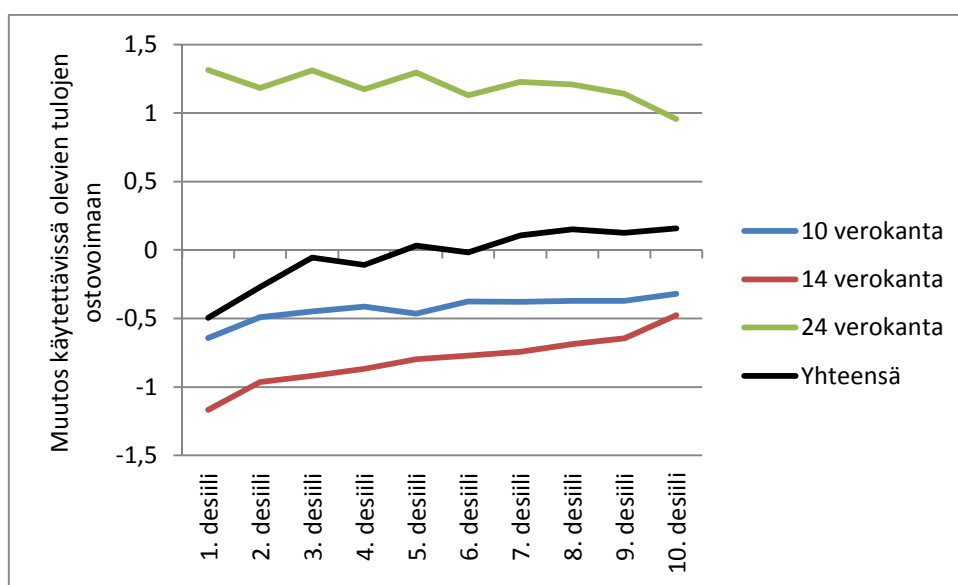
---

<sup>27</sup> Arvonlisäveron pohjasta runsaat 60 prosenttia on yksityistä kulutusta, loppuosan muodostavat julkisyritysten, voittoja tavoittelemattomien yhteisöjen ja muiden verovapaiden toimialojen väliuotekäyttö ja investoinnit sekä luontoismuotoiset yhteiskunnalliset tulonsiirrot.

<sup>28</sup> Budjettineutraalin reformin verokanta on laskettu kulutustutkimuksen aineistosta ja se on hieman pienempi kuin luvussa 6, jossa lähtöluvut ovat kansantalouden kulutusluvuista ja niissä ovat mukana yksityisen kulutuksen lisäksi julkisen ja muun verovapaan toiminnan investoinnit ja väliuotekäyttö.

keen hieman enemmän ja suurituloiset hieman vähemmän veroja suhteessa käytettävissä oleviin tuloihinsa. Vaikutukset johtuvat siitä, että pienituloiset käyttävät suhteellisesti enemmän 14 prosentin verokannan hyödykkeitä kuin suurituloiset. Kehitys on kuitenkin ollut sellainen, että elintarvikkeiden kulutusosuudet ovat keskimäärin pienentyneet ja erot kulutuksen rakenteessa pieni- ja suurituloisten välillä ovat supistuneet (liite 5). Arvonlisäverotuksen tulonjakovaikutukset johtuvat siis etupäässä arvonlisäveron keskimääräisestä tasosta, ei niinkään siitä, minkä hyödykkeiden kulutuksesta vero kerätään.

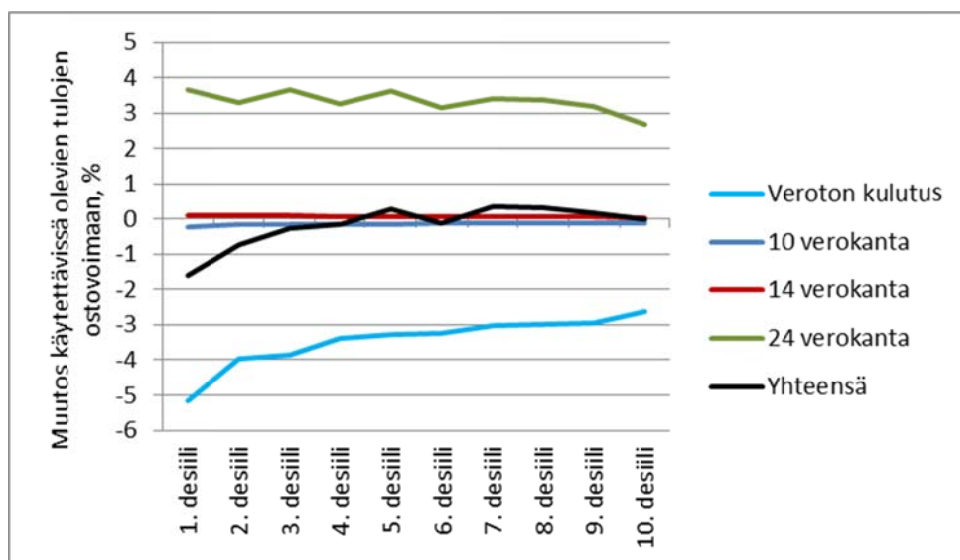
*Kuvio 2. Alennettujen alv-kantojen poistaminen: 20,2 prosentin budjet-tineutraali yhtenäinen verokanta, veron muutos suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin*



Lähde: Tilastokeskus, Kulutustutkimus 2012

Toisessa tarkasteluvaihtoehdossa veropohjaa laajennetaan koskemaan kaikkea yksityistä kulutusta samaan tapaan kuin luvussa 6. Tässä vaihtoehdossa julkisten palvelujen verollisuus tosin rajautuisi palvelumaksujen verottamiseen, jolloin ilmaispalvelut säilyisivät verottomina. Yhtenäinen verokanta asettuisi 13,3 prosenttiin. Asumismenot (vuokrat ja laskennallinen asuntotulo) muodostavat yhdes- sä 25 prosenttia koko yksityisestä kulutuksesta, joten ne dominoivat myös tulon- jakovaikutuksia. Asumismenojen kulutusosuus on erityisen korkea alimmissa tulodesiileissä ja siksi pienituloisimpien ostovoima heikentyisi hieman enemmän kuin kuvion 2 tapauksessa, jossa veropohja säilytettiin ennallaan (kuvio 3).

Kuvio 3. Alennettujen alv-kantojen poistaminen ja veropohjan laajentaminen koko yksityiseen kulutukseen: 13,3 prosentin budjettineutraali yhtenäinen verokanta, veron muutos suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin



Lähde: Tilastokeskus, Kulutustutkimus 2012.

## 8 Lopuksi

Arvonlisäverojärjestelmä ei toimi tehokkaasti, jos veropohja on kapea ja verokantoja on useita. Verottomien hyödykkeiden kauppa katkaisee verontilitysten ketjun, jolloin seuraavien portaiden suhteelliset hinnat vääristyvät. Koska verottoman hyödykkeen myyjällä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta, myyjä maksaa arvonlisäverotuksen periaatteiden vastaisesti veroa välituotteistaan. – Tämä taas kannustaa lisäämään omaa työtä, mikä yleensä lisää yrityksen tehottomuutta. Verosta vapauttamisen vuoksi myynti loppukuluttajalle on aliverotettua ja yrityksen myynti toiselle yritykselle on yliverotettua.

Alennetut arvonlisäverokannat lisäävät yrityksen ja verohallinnon kustannuksia ja aiheuttavat rajanveto-ongelmia. Ne ovat myös poliittisesti hankalia, sillä jollekin hyödykkeelle suunnattu verotuki saa aikaan paineita suostua yhä uusiin tukiiin. Erilaisten arvonlisäverokantojen avulla tavoiteltu tulonjaon tasaaminen on tutkimuksissa todettu kalliiksi ja tehottomaksi.

Arvonlisäverotuksen tehokkuutta alentavia tekijöitä ovat verotuet ja verovaje. Verotuet ovat alennettuja verokantoja ja verosta vapauttamisia. Verovaje kuvaa puolestaan lainmukaisen ja todellisen verokertymän eroa eli laiminlyönneistä, virheistä ja maksukyvyttömyydestä johtuvaa vajea verotuloissa.

EU:n arvonlisäverojärjestelmä ei selvästikään ole tehokkuudeltaan maailman huippua. Tässä vertailussa ylivoimainen on Uusi-Seelanti ja seuraavilla sijoilla ovat Sveitsi, Japani ja Korea. Suomi sijoittuu OECD-maiden ja EU-jäsenmaiden keskivaiheille. Kaikissa maissa verotuet heikentävät arvonlisäverotuksen tehokkuutta huomattavasti enemmän kuin verovaje.

Pelkkä alennettujen arvonlisäverokantojen poistaminen laskisi budjettineutraalin yhtenäisen verokannan noin 20 prosenttiin. Arvonlisäveron pohja kattaa Suomessa tällä hetkellä noin 60 prosenttia kansantalouden kulutusmenoista. Jos veropohja laajenisi tässä muistiossa esitetyllä tavalla eli noin 20 prosenttiyksiköllä, yhtenäinen verokanta olisi noin 16 prosenttia. Uudistus tuottaisi siten nykyisen verokertymän noin kahdeksan prosenttiyksikköä tämän hetkistä vakioverokantaa alemmalla verokannalla. Tällaisen ehdotuksen toteutuksen keskeisin ongelma on EU:n veropohjaa säätelevä direktiivi, josta on myönnetty vain harvoja poikkeuksia. Myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä on elementtejä, jotka tekevät uudistuksesta haastavan. Vähäisin niistä ei liene kuntien arvonlisäveron palautusjärjestelmän vaikutusten arvioiminen.

Verokantojen yhtenäistäminen ja veropohjan laajentaminen vaikuttaisivat tulonjakoon suhteellisen vähän, koska uuden alemman verokannan hyödyt kumoaisivat pitkälti alennettujen verokantojen poistamisen haitat. Kaikkein

pienituloisimmille jouduttaisiin mahdollisesti harkitsemaan jonkinlaista kompensatiota tuloverotuksessa ja/tai etuuksien kautta.

## Lähteet

- Adam, Stuart (2013): Protecting VAT revenues. “Protecting the tax base” conference, Stockholm, 13 June 2013.
- Atkinson, Anthony (2012): The Mirrlees Review and the State of Public Economics. *Journal of Economic Literature* 2012, 50(3), 770–780.
- Atkinson, Anthony and Joseph Stiglitz (1976): The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6, 55–75.
- Benge, Matt, Marie Pallot and Hamish Slack (2013): Possible lessons for The US from New Zealand GST. *National Tax Journal*. June 2013, 66(2), 479–498.
- Bettendorf, Leon and Sijbren Cnossen (2014): The Long Shadow of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience. CESifo Working Paper Series No. 4730.
- Boeters, Stefan, Christoph Böhringer, Thiess Muttner and Margit Kraus (2008): Economic Effects of VAT reforms in Germany. *Applied Economics*, 2008, 1–18, iFirst.
- Bolton, Tom and Brian Dollery (2004): An Empirical Note on the Comparative Macroeconomic Effects of the GST in Australia, Canada and New Zealand. University of New England, School of Economics. Working Paper Series in Economics No. 2004–17.
- Borselli, Fabrizio, Salvatore Chiri, and Ettore Romagnano (2012): Patterns of reduced VAT rates in the European Union, *International VAT Monitor*, January/February, pp.13–21.
- Carroll, Robert and Alan Viard (2011), Value Added Tax: Basic concepts and unresolved issues. *Tax Notes*, March 1, 2010.
- Center for Social and Economic Research (CASE) 2013, “*Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*”. Report for European Commission TAXUD, TAXUD/2013/DE/321.
- Copenhagen Economics (2013): VAT in the public sector and exemptions in the public interest. Final report for TAXUD/2011/DE/334, 10 January, 2013.
- Cnossen, Sijbren (2010): A proposal to Improve the VAT Treatment of Housing in the European Union.
- Crawford, Ian, Michael Keen and Stephen Smith (2010): VAT and Excises, pp. 275–362 in James Mirrlees and others (eds), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review* (Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies).

- de la Feria, Rita and Michael Walpole (2009), Options for Taxing Financial Supplies in Value Added Tax: EU VAT and Australian GST Models Compared. *International and Comparative Law Quarterly*, 58. 897–932.
- de la Feria, Rita (2013): Reforming the Portuguese VAT system. ESRC, April 2103.
- de la Feria, Rita (2014): Blueprint for reform of VAT rates in Europe. WP 14/13, Oxford University, Centre for Business Taxation. Said Business school, September 2014.
- de la Feria, Rita and Richard Krever (2012): Ending VAT Exemptions: Towards A Post-Modern VAT. Oxford University Centre for Business Taxation, WP 12/28.
- De Mooij, Ruud and Michael Keen (2012): Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times, NBER Working Paper No. 1791, March 2012.
- Ebrill, Liam, Jean-Paul Bodin, Michael Keen and Victoria Summers (2001): The Modern VAT (Washington: International Monetary Fund).
- Englisch, Joachim (2011): EU perspective on VAT exemptions. Oxford University, Centre for Business Taxation. Said Business school, Park end street, Oxford OX1 1HP WP 11/1.
- Holm, Pasi, Jaakko Kiander, Timo Rauhanen ja Matti Virén (2007): Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset. PTT raportteja 200.
- Honkatukia, Juha, Jouko Kinnunen ja Timo Rauhanen (2011): Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset. TEM-raportti 2011.
- IMF (2010), Financial Sector Taxation – The IMF’s Report to the G-20 and Background Material. International Monetary Fund, September, 2010.
- IMF (2013): United Kingdom: Technical Assistance Report –Assessment of HMRC’s Tax Gap Analysis, August 2013.
- Keen, Michael (2013): The Anatomy of the VAT. IMF Working Paper 12/111.
- Kleven, Henrik (2004): Optimum taxation and allocation of time, *Journal of Public Economics* 88, 545–557.
- Kröger, Outi ja Timo Rauhanen (toim.): Verotuet Suomessa 2009. VATT-valmisteluraportti 5/2010.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J. (2011), Tax by design: The Mirrlees Review. Oxford University Press, Oxford, UK.



- NOU (2014), Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Norges offentlige utredninger. NOU 2014:13. Oslo.
- OECD (2013): Committee on Fiscal Affairs, Working Party N°9 on Consumption Taxes: international VAT/GST guidelines. Draft consolidated version. Invitation for comments, February 2013.
- OECD (2014): Consumption Tax Trends 2014. VAT/GST and excise rates, trends and policy issues.
- Rauhanen, Timo (2013): Kokemuksia verotukien evaluoinnista eräissä maissa. VATT-muistiot 36.
- Reckon LLP (2009): Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-25 Member States (Reckon LLP, London).
- Saez, Emmanuel (2002): The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes, *Journal of Public Economics* 83, 217–230.
- Sørensen, Peter Birch (2011): The Danish Experience with a Financial Activities Tax. Presentation to the Brussels Tax Forum 28–29 March 2011.
- Ympäristöministeriö (2015): Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, Ympäristöministeriön raportteja 4/2015.
- Zee, H. (2013) Further Thought on Reforming the VAT: Treatment of Financial Intermediation Services. Teoksessa: de la Feria (toim.) VAT Exemptions, Kluwer Law International.

## LIITE 1: EU:n arvonlisäverokannat 1.1.2015

	Vakio- verokanta	Alennettu verokanta	Erityisalennettu verokanta <sup>1)</sup>	Nolla- verokanta <sup>3)</sup>	"Parking rate" <sup>2)</sup>
Unkari	27	5 ja 18			
Tanska	25	-		x	
Ruotsi	25	6 ja 12		x	
<b>Suomi</b>	<b>24</b>	<b>10 ja 14</b>		<b>x</b>	
Romania	24	5 ja 9			
Puola	23	5 ja 8			
Portugali	23	6 ja 13			13
Kreikka	23	6,5 ja 13			
Irlanti	23	9 ja 13,5	4,8	x	13,5
Slovenia	22	9,5			
Italia	22	10	4		
Tsekki	21	10 ja 15			
Liettua	21	5 ja 9			
Latvia	21	12			
Belgia	21	6 ja 12		x	12
Alankomaat	21	6			
Viro	20	9			
Slovakia	20	10			
Ranska	20	5,5 ja 10	2,1		
Itävalta	20	10			12
Iso-Britannia	20	5		x	
Bulgaria	20	9			
Saksa	19	7			
Malta	18	5 ja 7		x	
Espanja	21	10	4		
Luxemburg	17	8	3		14
Kypros	19	5 ja 9			

1) Sallittu liittymissopimuksen nojalla.

2) Eräille jäsenmaille myönnetty oikeus soveltaa vuonna 1991 käytössä olleita verokantoja hyödykkeisiin, jotka eivät ole direktiivin poikkeuslistalla.

3) Myynti on verotonta, mutta ostojen vero on vähennettävissä (pl. kv. kuljetus).

## **LIITE 2: Kuvaus Suomen alv:n alennetuista verokannoista.**

### Lääkkeet: 10 %:n alv-kanta (AVL 85a § 1 mom. 6 k)

Lääkelaissa (395/1987) tarkoitettu lääke ja valmisteet, joita saadaan myydä ainoastaan apteekista, kliininen ravintovalmiste ja niitä vastaava tuote sekä perusvoide silloin, kun ne oikeuttavat korvaukseen sairausvakuutuslain (364/1963) perusteella.

### Elintarvikkeet ja rehut: 14 %:n alv-kanta (AVL 85 § 1 mom. 1 ja 2 k)

Ruokatavara, juoma ja muu sellaisenaan ihmisen nautittavaksi tarkoitettua aine sekä niiden raaka-aine ja niitä valmistettaessa tai säilöittäessä käytettävät mausteet, säilöntäaineet sekä väri- ja muita lisäaineet. Rehut ja rehuseokset sekä niiden valmistuksessa käytettäväksi tarkoitettut raaka- ja lisäaineet, eläinten ruokana käytettävät teollisuuden jäteaineet, rehukala.

### Henkilökuljetukset: 10 %:n alv-kanta (AVL 85a § 1 mom. 1 k.)

Sovelletaan kaikkiin verollisiin henkilökuljetuspalveluihin, esim. juna-, linja-auto-, taksi-, lentokone- ja laivakuljetuksiin. Myös erikoiskuljetuspalvelut, kuten moottoriveneellä ja -kelkalla tapahtuvat henkilökuljetukset, joiden tarkoituksena on siirtää ihminen paikasta toiseen, kuuluvat alemman verokannan piiriin.

### Yleisradio oy:n ja Ålands Radio och TV:n saamat korvaukset: 10 %:n alv-kanta (AVL 85 a § 1 mom. 5 k.)

Koskee Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saamaa YLE-veroon perustuvaa korvausta ja Ålands Radio och TV Ab:n saamaa korvausta Ahvenanmaan maakuntahallituksen kantamista televisiomaksutuloista.

### Viihde- ja kulttuuripalvelut: 10 %:n alv-kanta (AVL 85 a § 1 mom. 4 k.)

Teatteri-, sirkus-, musiikki- ja tanssiesitysten, elokuvanäytösten, näyttelyjen, urheilutapahtumien, huvipuistojen, eläintarhojen, museoiden sekä muiden vastaavien kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien ja laitosten pääsymaksut.

### Liikuntapalvelut: 10 %:n alv-kanta (AVL 85a § 1 mom. 3 k.)

Sovelletaan mm liikuntatilojen peli- ja saliaikojen myyntiin. Tällaisia tiloja ovat esim. uimahallit, keilahallit, tennishallit, squash-hallit, jäähallit, kuntosalit, golfkentät, tenniskentät ja laskettelurinteet. Myös ohjattu liikunta, kuten aerobic- ja vastaavat voimistelu- ja tanssitunnit sekä vatsatanssituntien pitäminen.

### Kirjat: 10 %:n alv-kanta (AVL 85 § 1 mom. 7 k)

Kirjana voidaan pitää nidottua tai sidottua painotuotetta, jossa on vähintään 16 sivua. Kirjana ei pidetä muulla tavalla kuin painettuna tai siihen verrattavalla tavalla valmistettua julkaisua, kausijulkaisua tai pääasiallisesti mainoksia sisältävää julkaisua.

Majoituspalvelut: 10 %:n alv-kanta (AVL 85a § 1 mom. 2 k)

Sovelletaan hotellissa, motellissa, matkustajakodissa, moottorimajassa ja yömajassa tapahtuvaan majoitukseen sekä leirintäpaikkojen ja mökkien käyttöoikeuden luovuttamiseen ja muuhun tähän verrattavaan, kuten maatilamatkailuun liittyvään majoittumiseen; myös veneilijöiden käyntisataman käyttöoikeuden luovuttamiseen.

Ravintolapalvelut: 14 %:n alv-kanta (AVL 85 § 1 mom. 2 k)

Ei sovelleta alkoholi- ja alkoholijuomaverolaissa tarkoitettuihin alkoholijuomiin eikä tupakkavalmisteisiin. Ravintolapalveluilla tarkoitetaan tarjoilua palveluntuottajan tiloissa, kun taas ateriapalvelu tapahtuu tilaajan osoittamissa tiloissa.

Taide-esineiden myynti ja maahantuonti: 10 %:n alv-kanta (AVL 85a § 1 mom. 8 k)

Taide-esineiden myyntiin sovelletaan alennettua verokantaa silloin, kun kyseessä on taide-esineen tekijän ensimyynti tai, kun joku muu elinkeinonharjoittaja satunnaisesti myy taide-esineen. Yksityishenkilön taide-esineen myynti on verotonta. Ammattimainen taide-esineen jälleenmyynti ja välitys on verollista joko ns. marginaaliverotusmenettelyn perusteella tai AVL:n yleisten säännösten mukaisesti, verokanta 22 prosenttia. Taide-esineiden tuonti EU:n ulkopuolelta on verollista ja tuontiin sovelletaan aina, taide-esineen myyjästä riippumatta, 9 prosentin verokantaa.

Tekijänoikeusjärjestöjen saamat tekijänoikeuskorvaukset: 10 %:n alv-kanta (AVL 85a § 1 mom. 11 k)

Tekijänoikeuden haltijoita edustavien järjestöjen saamat korvaukset oikeuksien jälkikäytöstä muuttuivat verollisiksi vuoden 2009 alusta lukien. Näihin korvauksiin sovelletaan 10 prosentin verokantaa. Tekijänoikeusjärjestö (mm. Gramex ry, Kopiosto ry, Kuvasto ry ja Teosto ry) perii tällaiset korvaukset teosten käyttäjiltä ja tilittää ne edelleen käytettyjen teosten tekijänoikeuksien haltijoille tai käyttää ne tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin. Verotuskäytännössä tekijänoikeusjärjestöt on katsottu yleishyödyllisiksi yhteisöiksi eikä niiden tekijänoikeuksien hallinnoinnista saamia tuloja ole pidetty elinkeinotulona. Näin ollen näiden tulojen verollisuus ja välituotepanosten vähennysoikeus edellyttää sitä, että järjestö hakeutuu tästä toiminnasta vapaaehtoisesti verolliseksi (AVL 12 §).

Tilatut sanoma- ja aikakauslehdet: 10 %:n alv-kanta ja yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painosten nollaverokanta (AVL 85a § 1 mom. 8 k ja AVL 56 §)

Koskee vähintään kuukauden ajaksi tilattuja sanoma- ja aikakauslehtiä. Lehden on ilmestytävä vähintään neljä kertaa vuodessa. Julkaisulla on oltava vastaava (pää)toimittaja. Julkaisun sisällölle laki ei aseta erityisiä vaatimuksia. Lehden painavan kirjapainon on suoritettava arvonnäkövero painoksen myynnistä. Nollaverokanta koskee vähintään neljä kertaa vuodessa ilmestyvän sanoma- tai aikakauslehden painoksen myyntiä yleishyödylliselle yhteisölle, joka julkaisee lehteä pääasiassa jäseniään tai osakkaitaan varten. Koska tällaiset yhteisöt (yhdistykset) eivät harjoita julkaisutoimintaa liiketoiminnan muodossa, niillä ei ole oikeutta vähentää kirjapainon painolaskusta suoritettavaa veroa. Siksi niille on annettu oikeus ostaa jäsenlehden painotyö verotta.

### **LIITE 3: EU:n arvonlisäverodirektiivin sallimat alennetut verokannat**

**Luettelo tavaroiden luovutuksista ja palvelujen suorituksista, joihin voidaan soveltaa 98 artiklassa tarkoitettuja alennettuja verokantoja. (NEUVOSTON DIREKTIIVI 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, LIITE III)**

(Päivitys: NEUVOSTON DIREKTIIVI 2009/47/EY, annettu 5. päivänä toukokuuta 2009, direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta)

1) Ihmisten ja eläinten elintarvikkeet (mukaan lukien juomat, mutta lukuun ottamatta alkoholijuomia); elävät eläimet, siemenet, kasvit ja tavallisesti elintarvikkeiden valmistuksessa käytettäväksi tarkoitettut ainekset; elintarvikkeiden täydentämiseen tai korvaamiseen tavallisesti käytettävät tuotteet

2) veden jakelu

3) farmakologiset tuotteet, joita tavallisesti käytetään terveydenhoidossa, sairauksien ehkäisemisessä sekä lääketieteellisessä ja eläinlääketieteellisessä hoidossa, mukaan lukien ehkäisyyn ja naisten hygieniaan tarkoitettut tuotteet

4) vammaisen henkilön henkilökohtaiseen ja yksinomaiseen käyttöön tavallisesti vammojen lieventämiseksi tai hoitamiseksi tarkoitettut lääketieteelliset laitteet, apuvälineet ja muut laitteet, mukaan lukien näiden tavaroiden korjaus, sekä autojen lastenistuinten luovutus

5) henkilöiden kuljetus ja heidän mukanaan kuljettamiensa matkatavaroiden kuljetus

6) kaikenlaisilla fyysisillä alustoilla olevien kirjojen luovutukset, mukaan lukien kirjastolainaus (mukaan lukien esitteet, lehtiset ja vastaavat painotuotteet, lasten kuva-, piirustus- tai värityskirjat, nuottikirjat tai käsikirjoitukset, hydrografiset ja muut kartat), lehdet ja aikakauslehdet, lukuun ottamatta kokonaan tai pääasiassa mainontaan tarkoitettua aineistoa

7) pääsy näytöksiin, teatteriin, sirkukseen, messuille, huvipuistoihin, konsertteihin, museoihin, eläintarhoihin, elokuviin, näyttelyihin ja vastaaviin kulttuuritilaisuuksiin ja -laitoksiin

8) radio- ja televisiolähetyspalvelujen vastaanotto

9) kirjailijoiden, säveltäjien ja esiintyvien taitelijoiden tarjoamat palvelut sekä näille kuuluvat tekijänpalkkiot

10) sosiaalipolitiikan mukainen asuntojen luovutus, rakentaminen, korjaus ja muuttaminen

10a) yksityisasuntojen uudistaminen ja korjaus lukuun ottamatta tarvikkeita, jotka muodostavat merkittävän osan palvelusuorituksen arvosta

10b) ikkunanpesu ja siivous yksityistalouksissa

11) tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset, jotka on tavallisesti tarkoitettu käytettäväksi maataloustuotannossa, lukuun ottamatta tuotantotavaroita kuten koneita tai rakennuksia

12) hotelleissa tai vastaavissa laitoksissa tarjottava majoitus, mukaan lukien lomamajoitus sekä paikkojen vuokraus leirintäalueilla ja asuntovaunualueilla

12a) ravintola- ja ateriapalvelut, joiden yhteydessä soveltamisen ulkopuolelle voidaan jättää (alkoholipitoiset ja/tai alkoholittomat) juomat

13) pääsy urheilutilaisuuksiin

14) urheilulaitosten käyttöoikeus

15) jäsenvaltioiden luonteeltaan yhteiskunnallisiksi tunnustamien sosiaaliapua ja sosiaaliturvaa tarjoavien laitosten palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset siltä osin kuin näitä liiketoimia ei ole vapautettu verosta 132, 135 ja 136 artiklan nojalla

16) hautaustoimistojen ja krematorioiden suorittamat palvelut sekä näihin liittyvien tavaroiden luovutukset

17) lääketieteelliset ja hammaslääketieteelliset hoitopalvelut sekä lämpöhoitopalvelut siltä osin kuin näiden palvelujen suorituksia ei ole vapautettu verosta 132 artiklan 1 kohdan b–e alakohdan nojalla

18) muut kuin 13 artiklassa tarkoitettujen yhteisöjen suorittamat yleisten teiden puhtaanapitoon, kotitalousjätteiden keruuseen ja jätteiden käsittelyyn kuuluvat palvelut

19) pienet korjauspalvelut: polkupyörät, kengät ja nahkatavarat, vaatteet ja liinavaatteet (mukaan lukien korjaukset ja muutokset)

20) kodinhoitopalvelut, kuten kotiapu, lasten, vanhusten, sairaiden tai vammaisten hoito

21) parturi- ja kampaamopalvelut.

## **LIITE 4: EU:n arvonlisäverodirektiivin määräykset verosta vapauttamisesta**

### **2 LUKU**

#### **Tiettyjen yleishyödyllisten toimintojen vapautukset**

##### **132 artikla**

##### **1. Jäsenvaltioiden on vapautettava verosta seuraavat liiketoimet:**

- a) julkisen postilaitoksen palvelujen suoritukset ja niihin liittyvät tavaroiden luovutukset, lukuun ottamatta henkilökuljetus- ja televiestintäpalveluja
- b) julkisyhteisöjen ylläpitämien tai niihin verrattavissa sosiaalisissa olosuhteissa toimivien sairaaloiden, lääkinnällisen hoidon tai diagnostiikan keskusten ja muiden asianmukaisesti hyväksytyjen vastaavanlaisten laitosten harjoittama sairaanhoito, lääkärinhoito sekä niihin läheisesti liittyvät toimet
- c) lääketieteellisen hoidon antaminen henkilölle asianomaisen jäsenvaltion määrittelemien lääketieteellisten ammattien ja avustavan hoitohenkilöstön ammattien harjoittamisen yhteydessä
- d) ihmiselinten, -veren ja -maidon luovutukset
- e) hammasteknikkojen ammatilliset palvelujen suoritukset sekä hammaslääkärien ja hammasteknikkojen suorittamat hammasproteesien luovutukset
- f) sellaisten riippumattomien yhteenliittymien, joiden toiminta on vapautettu arvonlisäverosta tai jotka eivät ole toiminnastaan arvonlisäverollisia, jäsenilleen suorittamat palvelut, jotka ovat välittömästi tarpeellisia näiden toiminnalle, jos nämä yhteenliittymät vaativat jäseniltään korvaukseksi ainoastaan kunkin osuuden yhteisistä kustannuksista, edellyttäen, että tällainen vapautus ei ole omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen
- g) sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvät palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, mukaan lukien vanhainkotien, julkisoikeudellisten laitosten tai muiden kyseisessä jäsenvaltiossa tunnustettujen, sosiaalisia hyvinvointipalveluja tuottavien laitosten palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset
- h) julkisoikeudellisten laitosten tai muiden kyseisessä jäsenvaltiossa tunnustettujen, sosiaalisia hyvinvointipalveluja tuottavien laitosten suorittamat palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, jotka liittyvät läheisesti lasten ja nuorten suojeluun
- i) lasten ja nuorten opetus, koulu- ja yliopisto-opetus, ammattikoulutus ja ammatillinen uudelleen koulutus sekä niihin suoraan liittyvien palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, joita suorittavat näitä tehtäviä saaneet julkisoikeudelliset laitokset tai muut laitokset, joilla kyseisen jäsenvaltion mukaan on vastaavia päämääriä
- j) opettajan koulu- tai yliopisto-opetuksen tueksi antamat yksityisoppitunnit
- k) uskonnollisten tai filosofisten laitosten suorittama henkilöstön saattaminen käytettäväksi b, g, h ja i alakohdassa tarkoitettuihin toimintoihin hengellisen avun antamista varten



- l) poliittisia, ammattijärjestöllisiä, uskonnollisia, isänmaallisia, filosofisia, hyväntekeväisyys- tai kansalaisaatteellisia päämääriä edistävien, voittoa tavoittelemattomien järjestöjen palvelujen suoritukset jäsenilleen yhteisen edun hyväksi sääntöjen mukaista jäsenmaksua vastaan ja niihin suoraan liittyvät tavaroiden luovutukset, jollei tämä vapautus ole omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen
- m) tietyt, läheisesti urheiluun ja liikuntakasvatukseen liittyvät palvelujen suoritukset, joita voittoa tavoittelemattomat yhteisöt tarjoavat urheiluun tai liikuntakasvatukseen osallistuville henkilöille
- n) tietyt julkisoikeudellisten laitosten tai muiden kyseisen jäsenvaltion tunnustamien kulttuurilaitosten kulttuuripalvelujen suoritukset ja niihin läheisesti liittyvät tavaroiden luovutukset
- o) sellaisten yhteisöjen, joiden liiketoimeton b, g, h, i, l, m tai n alakohdan mukaisesti vapautettu verosta, yksinomaan omiin tarkoituksiinsa järjestämien varainhankintakampanjoiden yhteydessä suorittamat palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, jollei tämä vapautus ole omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen
- p) asianmukaisesti hyväksytyjen yhteisöjen harjoittama sairaiden tai loukkaantuneiden henkilöiden kuljetus erityisesti tätä tarkoitusta varten varustetuilla kulkuneuvoilla;
- q) julkisten radio- ja televisiolaitosten harjoittama muu kuin kaupallinen toiminta.

(-)

### 3 LUKU

#### **Muiden toimintojen vapautukset**

135 artikla

##### 1. Jäsenvaltioiden on vapautettava verosta seuraavat liiketoimet:

- a) vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnat, mukaan lukien näihin liiketoimiin liittyvät vakuutuksenvälittäjän ja vakuutusasiamiehen palvelujen suoritukset
- b) luottojen myöntäminen ja välitys sekä luotonantajan harjoittama luottojen hallinta
- c) luottotakuiden ja muiden vakuuksien välitys ja muu käsittely sekä luotonantajan harjoittama luottotakuiden hallinta
- d) liiketoimet, mukaan lukien välitys, jotka koskevat talletus- ja käyttötilejä, maksuja, tilisiirtoja, saamisia, shekkejä ja muita siirrettäviä asiakirjoja, lukuun ottamatta saamisten perimistä
- e) liiketoimet, mukaan lukien välitys, jotka koskevat valuuttaa sekä laillisina maksuvälineinä käytettäviä seteleitä ja kolikoita, lukuun ottamatta keräilykolikoita ja -seteleitä eli kulta-, hopea- ja muita metallikolikoita ja seteleitä, joita ei tavallisesti käytetä laillisina maksuvälineinä tai jotka ovat numismaattisesti arvokkaita kolikoita
- f) liiketoimet, mukaan lukien välitys mutta lukuun ottamatta hallintoa ja tallessapitoa, jotka koskevat osakkeita, yhtiö- ja yhteenliittymäosuuksia, obligaatioita ja muita

arvopapereita, ei kuitenkaan tavaroiden hallintaan oikeuttavia asiakirjoja ja 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia ja arvopapereita

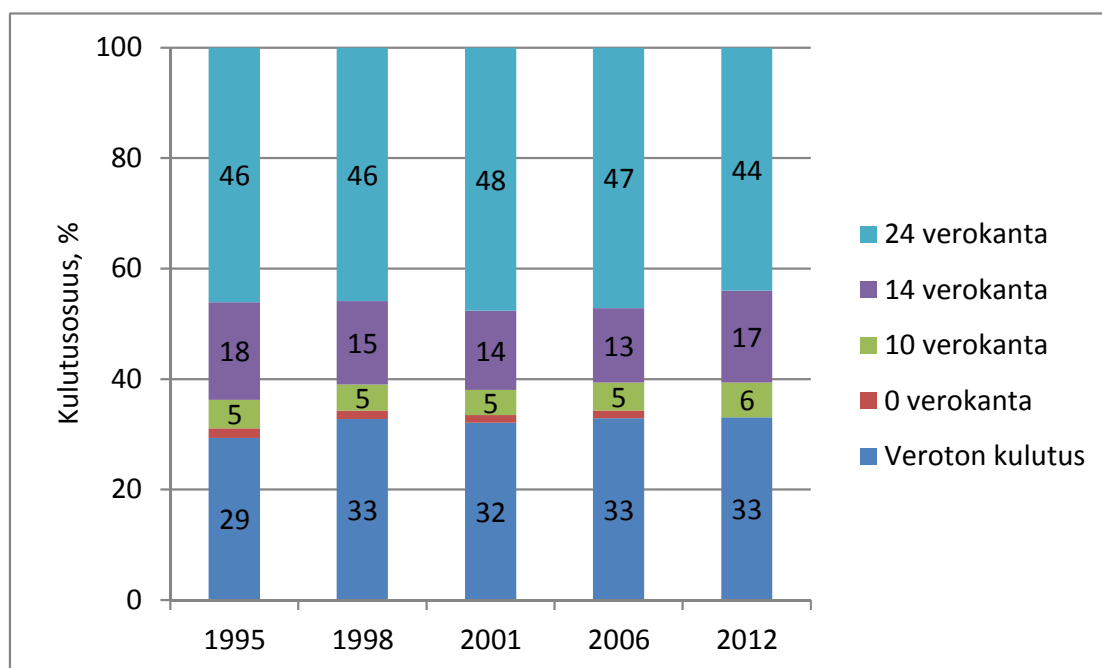
- g) jäsenvaltioiden määrittelemien erityisten sijoitusrahastojen hallinta
- h) kunkin omalla alueella postipalveluiden käyttöön kelpaavien postimerkkien sekä veromerkkien ja muiden vastaavien merkkien luovutus nimellisarvostaan
- i) vedonlyönti, arvonta ja muut uhka- tai rahapelit, jollei kunkin jäsenvaltion säätämistä edellytyksistä ja rajoituksista muuta johdu
- j) rakennuksen tai rakennuksen osan luovutus siihen liittyvine maapohjineen, paitsi 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainituissa tapauksissa
- k) sellaisen rakentamattoman kiinteän omaisuuden luovutus, joka ei ole 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua rakennusmaata
- l) kiinteän omaisuuden vuokraus.

## LIITE 5. Kulutuksen rakenne

Arvonlisäverotuksessa alennettujen ja verottoman kulutuksen merkitys riippuu siitä, kuinka suuri näihin kuuluvien hyödykkeiden kulutus on. Kotitalouksien kokonaiskulutuksesta kuului 44 prosenttia vakioverokannan hyödykkeitä vuonna 2012 (Kuvio L5.1). Alennettujen verokantojen – 14 ja 10 verokantaan – kuuluvien hyödykkeiden kulutusosuudet ovat 17 ja 6 prosenttia kokonaiskulutuksesta (Kuvio L5.2). Kokonaan arvonlisäveron ulkopuolelle jää 33 prosenttia kokonaiskulutuksesta. Kun verotonta kulutusta ei oteta huomioon, vakioverokantaan kuuluu 65 prosenttia veropohjaan kuuluvista hyödykkeistä.

Ajan mittaan verottoman kulutuksen osuus on kasvanut ja vakioverokannan osuus laskenut. Elintarvikkeiden kulutusosuus on alentunut, mutta 14 verokannan hyödykkeiden osuus on vuodesta 2006 vuoteen 2012 kasvanut, koska ravintola-ruuan arvonlisävero aleni vuonna 2010 samalle tasolle kuin elintarvikkeet.

Kuvio L5.1. Kotitalouksien kulutuksen jakautuminen eri arvonlisäverokannoittain<sup>29</sup>



Aineisto: Kulutustutkimukset 1995–2012, Tilastokeskus.

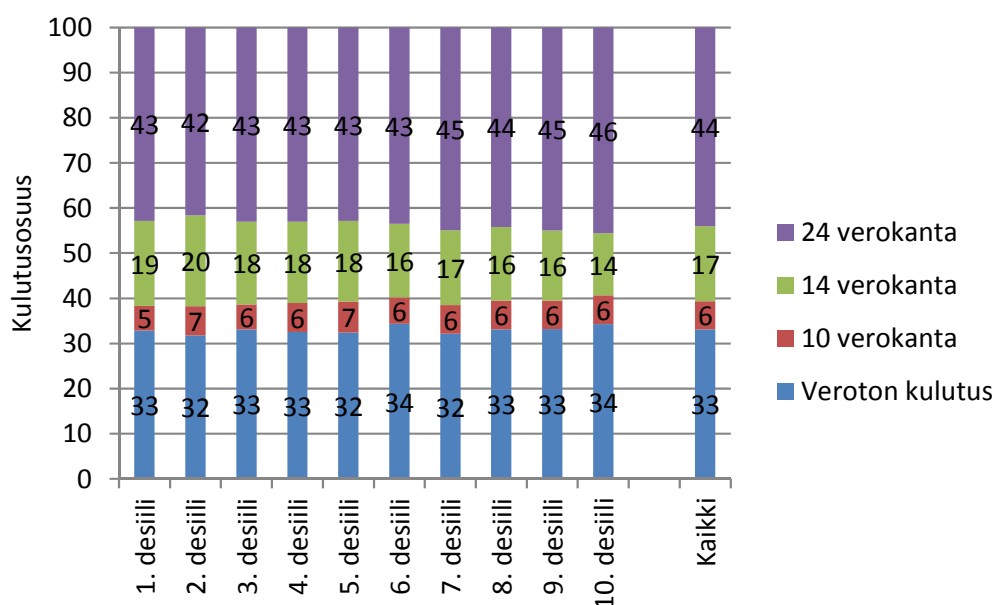
Vakioverokannan hyödykkeiden kulutusosuudet pääsääntöisesti kasvavat tulojen kasvaessa. Erot alimpien ja ylimmän desiilin välillä on 3–4 prosenttiyksikköä.

<sup>29</sup> Arvonlisäverokannat on nimetty vuoden 2013 verokantojen mukaisesti. Aineistolähde: Kulutustutkimukset 1995, 1998, 2001, 2006, 2012.

Elintarvikkeiden osuus on suurinta alimmissa desiileissä ja pienintä ylimmissä desiileissä. Alennetun verokannan (14 %) kulutusosuus on keskimäärin 17 prosenttia, josta ravintolaruuan osuus on keskimäärin noin 3 prosenttiyksikköä. Erot tulojakauman ääripäiden välillä on 5–6 prosenttiyksikköä. (Kuvio L5.2)

Verottoman kulutuksen osuus on kaikissa desiileissä melko samansuuruista. Vuokrat ja laskennalliset asumismenot kattavat suurimman osan verottomasta kulutuksesta. Mitä alempaan desiiliin kotitalous kuuluu, sitä suurempi osuus asumismenoista on vuokraa.

*Kuvio L5.2. Kotitalouksien kulutuksen jakautuminen desiileittäin ja arvonlisäverokannoittain vuonna 2012, %*

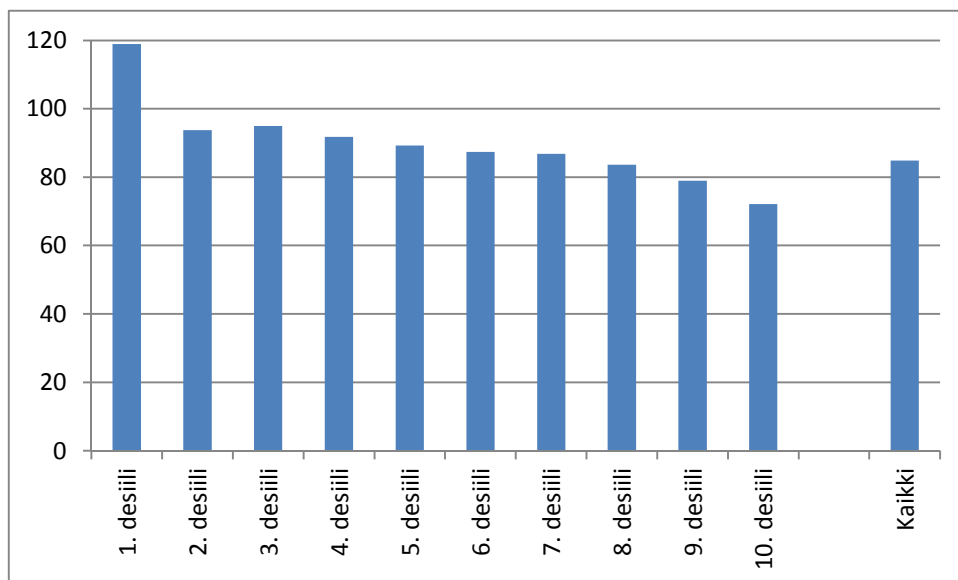


Aineisto: Kulutustutkimus 2012, Tilastokeskus.

Vuonna 2012 kotitaloudet kuluttivat keskimäärin 84 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan (Kuvio L5.3). Alimmissa desiileissä kulutusalttius on yli 1, jolloin kulutusmenot ylittävät käytettävissä olevat tulot. Kulutusta rahoitetaan joko velaksi tai säästöjä purkamalla. Ylimmässä desiilissä kulutusalttius on 0,7. Kaikissa tuloluokissa on kotitalouksia, joiden vuosittainen kulutus on suurempi kuin vuosittaiset tulot. Keskimäärin 30 prosentilla väestöstä vuotuiset kulutusmenot ylittävät vuotuiset tulot. Kahdessa alimmassa desiilissä noin 50 prosenttia ja vastaavasti kahdessa ylimmässä desiilissä noin 15 prosenttia henkilöistä kuluttaa enemmän kuin saa tuloja. Kotitalouksien eri elinvaiheissa on jaksoja, jolloin tulot ovat matalia. Pienituloisuus voi olla tilapäistä, esimerkiksi opiskelusta johtuen, mutta se voi olla myös pysyvää. Sitä, kuinka yksilöt voivat tasoittaa kulutusta yli elinkaaren, ei saada poikkileikkausaineistoista selville. Tämän perusteella on sel-

vää, että tässä esitettävät laskelmat ovat karkeita arvioita verojen ja taloudellisen hyvinvoinnin jakaantumisesta pidemmällä aikavälillä.

*Kuvio L5.3. Kotitalouksien kulutusalttius (kulutus/käytettävissä olevat tulot) desiileittäin vuonna 2012, %*



Aineisto: Kulutustutkimus 2012, Tilastokeskus.

## LIITE 6. Arvonlisäverotuksen tehokkuus eräissä OECD-maissa vuosina 1976–2012

110

Table 3.A3.1. VAT Revenue Ratio (VRR)

	Standard VAT rate 2012	1976	1980	1984	1988	1992	1996	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Difference 2006-12
Australia	10.0								0.56	0.54	0.54	0.49	0.51	0.50	0.48	0.47	-0.07
Austria	20.0	0.66	0.65	0.64	0.62	0.61	0.60	0.61	0.59	0.57	0.58	0.59	0.58	0.58	0.58	0.59	0.02
Belgium	21.0	0.56	0.60	0.49	0.52	0.49	0.46	0.50	0.50	0.52	0.51	0.48	0.47	0.48	0.48	0.48	-0.04
Canada	5.0					0.44	0.47	0.50	0.50	0.47	0.51	0.51	0.49	0.49	0.48	0.48	0.01
Chile	19.0					0.63	0.68	0.64	0.67	0.64	0.67	0.70	0.59	0.62	0.63	0.64	0.00
Czech Republic	20.0						0.43	0.42	0.56	0.53	0.54	0.57	0.55	0.53	0.55	0.57	0.05
Denmark	25.0	0.64	0.61	0.61	0.60	0.56	0.58	0.60	0.63	0.65	0.65	0.62	0.59	0.58	0.59	0.59	-0.06
Estonia	20.0						0.74	0.72	0.76	0.81	0.80	0.67	0.73	0.67	0.68	0.70	-0.11
Finland	23.0						0.54	0.61	0.60	0.61	0.60	0.58	0.56	0.55	0.56	0.56	-0.05
France	19.6	0.65	0.69	0.62	0.62	0.53	0.52	0.50	0.52	0.51	0.51	0.50	0.47	0.47	0.48	0.48	-0.03
Germany	19.0	0.55	0.56	0.51	0.49	0.61	0.60	0.60	0.54	0.56	0.54	0.55	0.55	0.54	0.55	0.55	-0.01
Greece	23.0				0.46	0.47	0.43	0.49	0.46	0.46	0.48	0.46	0.39	0.45	0.38	0.37	-0.08
Hungary	27.0					0.30	0.43	0.52	0.48	0.55	0.59	0.57	0.62	0.53	0.52	0.52	-0.03
Iceland	25.5					0.56	0.53	0.59	0.61	0.64	0.59	0.52	0.45	0.44	0.44	0.45	-0.19
Ireland	23.0	0.30	0.21	0.44	0.42	0.45	0.52	0.62	0.66	0.67	0.63	0.55	0.47	0.49	0.47	0.45	-0.22
Israel	16.0						0.66	0.62	0.62	0.62	0.66	0.65	0.65	0.65	0.65	0.64	0.01
Italy	21.0	0.44	0.42	0.38	0.38	0.37	0.39	0.43	0.39	0.41	0.41	0.39	0.36	0.40	0.40	0.38	-0.03
Japan	5.0					0.68	0.71	0.68	0.71	0.70	0.69	0.67	0.67	0.69	0.69	0.69	-0.01
Korea	10.0					0.63	0.58	0.59	0.64	0.63	0.63	0.63	0.65	0.67	0.67	0.69	0.06
Luxembourg	15.0	0.62	0.64	0.67	0.70	0.59	0.66	0.76	0.90	0.89	0.94	0.97	0.97	0.99	1.05	1.13	0.23
Mexico	16.0		0.33	0.27	0.25	0.31	0.24	0.28	0.30	0.33	0.33	0.34	0.30	0.32	0.31	0.31	-0.02
Netherlands	19.0	0.47	0.51	0.49	0.54	0.56	0.55	0.57	0.59	0.58	0.59	0.57	0.52	0.55	0.53	0.53	-0.05
New Zealand	15.0				0.89	0.96	0.99	0.99	1.03	1.04	0.96	0.98	0.99	1.12	0.95	0.96	-0.08
Norway	25.0	0.66	0.66	0.63	0.69	0.58	0.60	0.67	0.57	0.61	0.63	0.57	0.54	0.56	0.56	0.57	-0.04
Poland	23.0						0.43	0.42	0.46	0.50	0.52	0.49	0.45	0.47	0.47	0.42	-0.07
Portugal	23.0				0.45	0.49	0.55	0.60	0.56	0.51	0.51	0.49	0.43	0.48	0.45	0.47	-0.04
Slovak Republic	20.0						0.48	0.44	0.60	0.57	0.53	0.53	0.47	0.46	0.49	0.43	-0.13
Slovenia	20.0						0.67	0.66	0.68	0.69	0.68	0.59	0.59	0.59	0.60	0.58	-0.10
Spain	18.0				0.57	0.60	0.43	0.52	0.57	0.57	0.53	0.43	0.32	0.46	0.39	0.41	-0.16
Sweden	25.0	0.44	0.36	0.38	0.42	0.41	0.50	0.52	0.55	0.56	0.57	0.58	0.57	0.59	0.58	0.56	0.00
Switzerland	8.0						0.67	0.74	0.72	0.74	0.73	0.74	0.70	0.72	0.71	0.71	-0.03
Turkey	18.0				0.45	0.44	0.43	0.45	0.38	0.39	0.36	0.35	0.34	0.39	0.43	0.40	0.01
United Kingdom	20.0	0.46	0.45	0.48	0.52	0.47	0.48	0.47	0.46	0.46	0.46	0.44	0.44	0.44	0.44	0.44	-0.02
<b>Unweighted average</b>	<b>18.7</b>	<b>0.54</b>	<b>0.51</b>	<b>0.51</b>	<b>0.53</b>	<b>0.53</b>	<b>0.56</b>	<b>0.57</b>	<b>0.59</b>	<b>0.59</b>	<b>0.59</b>	<b>0.57</b>	<b>0.54</b>	<b>0.56</b>	<b>0.55</b>	<b>0.55</b>	<b>-0.04</b>


Calculation formula:  $VRR = \text{VAT Revenue} / [(\text{Consumption} \times \text{Standard VAT rate}) - \text{VAT revenue}]$ . Consumption = Final Consumption Expenditure (Heading P3) in national accounts. VAT rates used are standard rates applicable as at 1 January of each year.

Time series: Since data beyond 2012 is not available for all countries at the time of publication, VRR is not calculated after this date.

Canada: VRR Calculation includes federal VAT only.

Israel: The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law. Although VAT was implemented in Israel in 1976, the VRR is only calculated from 1996 onwards since tax revenue figures are not available before that year.

Source: Author's own calculations based on OECD National Accounts and OECD (2014), Revenue Statistics 1965-2013, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2014-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-en-fr).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933155246>

3. MEASURING PERFORMANCE OF VAT

CONSUMPTION TAX TRENDS 2014 © OECD 2014

Luxemburg on erikoistapaus. Sen korkea tehokkuusluku selitty osaksi maan keskeisellä roolilla rahoituspalvelujen välittäjänä. Toinen tekijä on Luxemburgiin keskittynyt sähköinen kauppa. Tämä taas johtuu EU:n soveltamasta periaatteesta, jonka mukaan sähköistä kauppaa verotetaan palvelun tarjoajan alv-kannalla. Luxemburgissa on EU-maiden matalin alv:n vakiokanta (15%). Vuoden 2015 alusta tilanne muuttui, kun sähköisessä kaupassa otettiin käyttöön ostajan asuinvaltioperiaate.

## LIITE 7. Alv-pohjan ulkopuolisten erien verokohtelu eri regiimeissä

	PERINTEINEN ALV		MODERNI ALV	POSTMODERNI ALV
	<i>KOHTELU</i>	<i>PERUSTELU</i>	<i>KOHTELU</i>	<i>KOHTELU</i>
EI VÄLITÖNTÄ KOHDETTA	Verotuksen ulkopuolella	Vanhentunut lakiteksti ja oikeudellinen tulkinta	Täysi verotus	Täysi verotus
PK-YRITYKSET	Verotuksen ulkopuolella (liikevaihtoraja)	Vertikaalinen oikeudenmukaisuus vs. veropohjan laajentaminen	Verotuksen ulkopuolella (liikevaihtoraja)	Verotuksen ulkopuolella (korkea liikevaihtoraja)
LIIKETOIMINTAA HARJOITTAMATTOMAT YRITYKSET	Verotuksen ulkopuolella	Vanhentunut lakiteksti ja oikeudellinen tulkinta	Täysi verotus	Täysi verotus
JULKINEN SEKTORI	Verotuksen ulkopuolella	Vanhentunut lakiteksti ja oikeudellinen tulkinta	Täysi verotus -malli	Täysi verotus
MERIITTI-HYÖDYKKEET	Vapautettu verosta	Vertikaalinen oikeudenmukaisuus	Positiiviset ulkoisvaikutukset (tai vapautettu verosta tai nollaverokanta)	Täysi verotus
KIIINTEÄ OMAISUUS	Vapautettu verosta (mahd. verottaa kaupallista omaisuutta)	Vaikea verottaa	Kaupallisen omaisuuden täysi verotus, asuntovarallisuuden vapautus verosta (pl. 1. myynti)	Kaupallisen omaisuuden täysi verotus, asuntovarallisuuden 1. myynti verollista
RAHOITUKSEN VÄLITYSPALVELUT	Vapautettu verosta (mahdollisuus verottaa)	Vaikea verottaa	Vapautettu verosta –malli. B2B:n nollaverokanta -malli	Täysi verotus
VAKUUTUSPALVELUT pl. HENKIVAKUUTUS	Vapautettu verosta	Vaikea verottaa	Täysi verotus	Täysi verotus
UHKAPELI	Vapautettu verosta	Vaikea verottaa	Täysi verotus	Täysi verotus (marginaalimalli)

Lähde: de la Feria ja Krever (2012)